fcm

L'administration municipale dans un Nouveau régime fédéral Canadien

---

Rapport du groupe d'experts
chargé d'étudier la
réforme constitutionnelle
Fédération canadienne
des municipalités
Ottawa, 1980

---

fcm federation of canadian municipalities
fédération canadienne des municipalités

RESUME DU RAPPORT INTITULE
"L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DANS UN NOUVEAU REGIME FEDERAL CANADIEN",
REDIGE PAR LE GROUPE D'ETUDE SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE

Le rapport intitulé "L'administration municipale dans un nouveau régime fédéral canadien" est une réponse au "grand débat" ranimé sur l'avenir de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, tel qu'amendé, et du régime fédéral canadien en général, débat lancé comme conséquence directe de l'accès au pouvoir du Parti québécois lors des élections générales de novembre 1976 au Québec. Les groupes d'étude et de recherche sur la Constitution mis sur pied par le gouvernement fédéral et les provinces nous ont incités à croire que, parmi les projets précis de changements constitutionnels pouvant se réaliser dans un avenir immédiat, il y aurait des propositions en vue de changements globaux, et non fragmentaires ou seulement additionnels, qui entraîneraient la formulation de chartes constitutionnelles entièrement nouvelles, formulation qui comporterait nécessairement un nouvel examen du rôle, du statut et des pouvoirs (législatifs et financiers) conférés par la Constitution aux municipalités en tant que troisième palier de gouvernement au sein de la Confédération canadienne. Malgré l'impulsion donnée par les propositions immédiates et de portée restreinte qui ont résulté de la crise politique vécue au Québec vers la fin des années 70, l'évolution rapide de la situation des municipalités et du gouvernement local en général durant la période qui a suivi la Deuxième grande guerre, c'est-à-dire l'accroissement marqué de la population attribuable à l'exode des régions rurales et aux vagues massives de l'immigration au Canada, les nouveaux problèmes socio-économiques découlant de cet accroissement de population ainsi que les collectivités urbaines de plus en plus pluralistes, multilingues et multiculturelles, a nécessité d'énormes drainages de fonds à même les ressources financières statiques des municipalités. Il y a eu également une crise du pouvoir décisionnel découlant du fait que le pouvoir de légiférer que possédaient les municipalités en vertu de la Constitution et les techniques établies de contrôle social que la loi leur permettait d'appliquer pouvaient difficilement surmonter les nouveaux problèmes sociaux et les nouvelles formes d'infractions au code civil et au code criminel qu'entraînaient ces problèmes. Il était donc inévitable, même sans la crise du Québec, que les municipalités canadiennes aient à examiner leur rôle et leur mission actuels, indépendamment de ceux qui leur ont été prévus à l'origine dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique au moment de son adoption en 1867, et qu'elles aient aussi à faire un examen critique de la mesure dans laquelle les pouvoirs législatifs et les ressources économiques qui leur ont été confiées effectivement il y a plus d'un siècle répondent

1318-112 Kent Street, Ottawa, Ontario K1P 5P2
(613) 237-5221 Telex 053-4451

à leurs responsabilités actuelles ou sont loin de là faire. L'élection du Parti québécois en novembre 1976, le lancement de la campagne du référendum québécois et, de là, l'acceptation par tous les Canadiens de l'obligation de réexaminer les assises intellectuelles de notre Confédération ainsi que les compromis politiques fondamentaux des forces sociales en présence et les intérêts en jeu, n'ont fait qu'accélérer le processus de la révision constitutionnel, lequel, dans le cas des municipalités, ne pouvait tarder encore bien longtemps. La Fédération canadienne des municipalités a mis sur pied un comité spécial sur la réforme constitutionnelle chargé de formuler des propositions conerètes quant au rôle futur des municipalités dans un régime fédéral canadien nouveau ou "renouvelé", et ce comité spécial, à son tour, a formé en janvier 1979 un comité consultatif de recherche composé d'experts et appelé Groupe d'experts chargé d'étudier la question de la réforme constitutionnelle. Il avait pour mandat de rédiger un rapport scientifique exposant la situation actuelle des municipalités dans le régime fédéral canadien, d'identifier les principales objections à l'égard de ce régime ainsi que les points de tension et les faiblesses et enfin, d'analyser les principales solutions de rechange qu'offre l'avenir en tentant, dans la mesure du possible, de quantifier les coûts sociaux de toute nature. Le rapport a été présenté officiellement en mai 1980 et il a été étudié à l'assemblée annuelle de la Fédération tenue à Halifax, en juin 1980. C'est l'oeuvre collective d'un groupe d'universitaires et de spécialistes en droit constitutionnel et en droit municipal; ils représentent fort bien les deux systèmes judiciaires: le droit civil et le droit commun ainsi que les principales régions du pays. La responsibilité collective du groupe d'experts porte sur les conclusions et les recommandations scientifiques énoncées dans le rapport, bien que des membres individuels aient assumé la responsabilité de certains chapitres et documents de recherche selon leur compétence particulière.

Le plan constitutionnel de 1867 confiait aux sphères provinciales la responsabilité des administrations locales. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les municipalités sont des créatures des provinces et leurs pouvoirs de légiférer, d'imposer des taxes et de se procurer des revenus doit donc découler, par le biais de la Constitution, des pouvoirs provinciaux. Du point de vue des municipalités, cela a signifié que c'est aux gouvernements provinciaux qu'elles ont dû demander une sphère d'autonomie législative et d'autonomie fiscale sans possibilité de modification ou de révocation et sans laquelle la planification et l'aménagement communautaires rationnels et ordonnés sur une base continue et à long terme deviennent difficiles voire impossibles. Si cette autonomie législative et financière garantie pour un certain nombre d'années, et réclamée par les municipalités, s'est révélée difficile à obtenir, c'est, d'une part, à cause de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada en matière de délégations intergouvernementales et de transferts de compétences constitutionnelles et, d'autre part, en raison des attitudes administratives inflexibles des paliers provinciaux de gouvernement. Bien qu'au cours des dernières années le gouvernement fédéral se soit montré compréhensif à l'égard du pouvoir décisionnel que devraient posséder les municipalités pour résoudre les problèmes socio-économiques beaucoup plus considérables et les conflits inhérents aux importantes concentrations urbaines,

les tentatives du gouvernement fédéral en vue de traiter directement et bilatéralement avec les municipalités en créant une ministère fédéral spécial et en recourant à ses pouvoirs constitutionnels généraux pour octroyer directement des subventions aux municipalités sans que les gouvernements provinciaux interviennent, ont suscité une forte opposition des provinces et forcé le gouvernement fédéral à retraiter lorsque les provinces l'en ont défié directement ou s'y sont opposées. Il semble que, en s'aventurant dans de tels domaines, le gouvernement fédéral ait voulu tout simplement participer en collaboration avec d'autres gouvernements à la prise de décisions relatives à des problèmes communautaires bien souvent complexes et qui touchent plus d'un palier de gouvernement en même temps. En collaborant avec le gouvernement fédéral sans passer par les gouvernements provinciaux, les municipalités auraient sans aucun doute convenu qu'elles ne contribuaient qu'à combler le vide existant dans le processus décisionnel communautaire, vide qui s'explique par la négligence des gouvernements provinciaux mêmes à mettre de l'avant des programmes exhautifs dont ils auraient pu confier la mise en application aux municipalités en vertu d'autorisations positives de leur part. A cet égard, il faut souligner que, comparativement à d'autres régimes, qui sont des systèmes fédéraux généralement plus modernes, comme celui de l'Allemagne de l'Ouest, ou aux constitutions constinuellement "modernisées", comme celle des Etats-Unis, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 contient des lacunes importantes, tant du point de vue de la possibilité de coopération intergouvernementale que des moyens concrets d'assurer cette coopération entre les trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial, municipal), ou entre certains d'entre eux, à n'importe quel moment, et aussi quant à la garantie constitutionnelle, de plus longue portée et continuelle, d'une autonomie législative et financière à conférér aux municipalités, et même d'une autonomie institutionnelle (signifiant ici la capacité de réviser ou d'amender de leur propre initiative, leur charte municipale fondamentale).

Les trois autonomies municipales et locales mentionnées ci-dessus--législative, financière, institutionnelle--pourraient se réaliser de diverses manières. Elles pourraient être insérées dans la charte constitutionnelle fédérale, ou encore dans la charte constitutionnelle des provinces, ou enfin être reconnues aux paliers fédéral et provincial, de façon complémentaire. Ce qui semble important, c'est que cela se fasse, d'une façon ou d'une autre, dans un régime fédéral canadien nouveau ou "Renouvelé"; c'est la principale recommandation du rapport du groupe d'experts. De fait, parce qu'il est un comité scientifique, il désire que ses recommandations n'entraînent, si possible, aucune escalade constitutionnelle inutile qui perturberait les institutions existantes et les processus du régime gouvernemental prévu par la Constitution. Le groupe d'experts recommande donc une formule à deux paliers qui comporterait l'insertion du principe général du gouvernement local et des trois "autonomies" de ce gouvernement, dans une Constitution canadienne nouvelle ou "renouvelée" ainsi que l'application concrète et la mention précise de ces "autonomies" dans les chartes provinciales ou dans les régimes constitutionnelles s'appliquant de façon générale aux provinces en l'absence d'une charte constitutionnelle propre à chaque province. Il va sans dire qu'on

pourrait atteindre les mêmes résultats d'une autre façon en insérant le tout dans une Constitution fédérale nouvelle ou "renouvelée"--à la fois les principes généraux et les points détaillés; pour ce faire, il faudrait reconnaître franchement et sans ambages dans la Constitution l'existence des trois paliers distincts de gouvernement--fédéral, provincial et municipal--chacun d'entre eux étant autonome dans le domaine qui lui est réservé et ayant le devoir généralisé de collaborer avec les autres gouvernements faisant partie du régime fédéral dans son ensemble par souci du principe de courtoisie fédérale. Comme on l'a déjà mentionné, les auteurs du rapport n'ont pas jugé opportun d'aborder cette question pour l'instant, pas plus qu'ils n'ont moussé, dans leurs recommandations, la possibilité d'élever au rang de villes-provinces de leur propre chef certaines des grandes concentrations urbaines contemporainers du Canada, si intéressantes que puissent être de telles possibilités dans un contexte canadien future et aussi réussies qu'elles aient pu s'avérer au cours de l'expérience comparative qu'on ait pu faire de la constitution fédérale pendant la période qui a suivi le Deuxième grande guerre.

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DANS UN NOUVEAU REGIME FEDERAL CANADIEN

Rapport du groupe d'experts chargé d'étudier
la réforme constitutionnelle
Fédération canadienne des municipalités, Ottawa

Membres du groupe d'experts

Yves Bériault, Montréal
Lionel D. Feldman, Toronto
Professeur Dale Gibson, Winnipeg
Professeur André Tremblay, Montréal
Professeur Edward McWhinney, C.R.,
(président)

Ottawa
Mai 1980

VANCOUVER
CANADA

OFFICE OF THE MAYOR

JOHN J. VOLRICH
MAYOR

CITY OF VANCOUVER
BRITISH COLUMBIA
V5Y 1V4

le 23 avril 1980

Aux membres du Comité de direction
de la Fédération canadienne des municipalités

Vous trouverez ci-inclus un rapport final du Groupe d'experts chargé d'examiner la question de la réforme constitutionnelle.

Ce rapport sera soumis à l'étude des membres de la Fédération canadienne des municipalités au congrès annuel de Halifax, qui aura lieu du 8 au 11 juin 1980.

Je me permets d'ajouter, à titre personnel, que ce rapport constitue un excellent exposé sur un sujet difficile et complexe. Je remercie sincèrement les experts du Groupe qui sont responsable de la rédaction du rapport, nommément Messieurs Edward McWhinney, Dale Gibson, Lionel Feldman, Yves Bériault et André Tremblay.

Jack J. Volrich
Maire de Vancouver et
Président du Groupe d'experts
sur la réforme constitutionnelle

fcm federation of canadian municipalities
fédération canadienne des municipalités

le 23 avril 1980

AUX: Membres de la Fédération canadienne des municipalités et aux délégués au 43ième congrès annuel

C'est avec fierté et plaisir que j'accepte le rapport final du groupe d'experts chargé d'étudier la question de la réforme constitutionnelle. Je suis certain qu'il constituera un outil exceptionnel de discussion sur la question de la réforme constitutionnelle à notre prochain congrès annuel de Halifax.

Mes collègues du Comité de direction et moi remercions sincèrement les membres de ce groupe d'experts et son président distingué, M. Edward McWhinney, pour l'excellent travail qu'ils ont effectué au nom de la Fédération. L'auteur du chapitre 5 du rapport, M. Dale Richmond, mérite des remerciements particuliers.

C. J. Purves,
Président de la
Fédération canadienne des municipalités
maire d'Edmonton

1318-112 Kent Street, Ottawa, Ontario K1P 5P2
(613) 237-5221 Telex 053-4451

TABLE DES MATIERES

		Page
AVANT-PROPOS		
INTRODUCTION	L'administration municipale et la modification générale de la constitution du Canada	(i)
CHAPITRE 1	La position constitutionnelle des gouvernements locaux au Canada	1
CHAPITRE 2	Canada: Politiques et pratique du Québec	19
CHAPITRE 3	Canada: Politiques et pratiques appliquées dans les Maritimes, l'Ontario et les provinces de l'Ouest	47
CHAPITRE 4	Incursions dans le droit constitutionnel comparatif: l'expérience d'autres grands systèmes fédéraux (Allemagne de l'Ouest, Etats-Unis)	61
CHAPITRE 5	Partage des impôts et des recettes entre les provinces et les municipalités au cours des années 70, réformes accomplies, comparaison entre 1978 et 1971	67
RENVOIS		111
APPENDICE I	Résolution sur la réforme constitutionnelle adoptée au cours de la 42ième conférence annuelle de la Fédération canadienne des municipalités tenue à Québec du 3 au 6 juin 1979	125
APPENDICE II	Projet de résolution relatif a la position constitutionnelle des administrations locales dans un nouveau système fédéral canadien	129
APPENDICE III	Nouveau-Brunswick : Loi sur l'assistance aux municipalités, chapitre M-19, 1977	132
	Manitoba : Loi sur le partage des impôts entre la province et les municipalités, 1976	145

			Page
	Saskatchewan :	Loi sur le partage des recettes avec les municipalités, 1978	147
	Colombie-Britannique:	Loi sur le partage des recettes, 1977	155
APPENDICE IV	Articles constitutionnels modèles, gouvernements fédéral et provinciaux		163

INTRODUCTION

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ET LA MODIFICATION GENERALE DE LA CONSTITUTION DU CANADA

La Fédération canadienne des municipalités a créé le groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle en janvier 1979; le groupe se composait de MM. Yves Bériault de Montréal, Lionel D. Feldman de Toronto, Dale Gibson, professeur de Winnipeg, Brian Smith, maire d'Oak Bay (C.-B.) et Edward McWhinney, C.R., de Vancouver, président du groupe. Le professeur André Tremblay de Montréal s'est joint au groupe au cours de la réunion tenue à Québec en juin 1979. M. Brian Smith a démissionné en décembre 1979 à la suite de son élection à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et de sa nomination au poste de ministre de l'Education.

Le groupe d'experts a tenu six réunions plénières - à Vancouver, Toronto, Québec et Edmonton - et a poursuivi les échanges et les discussions, par correspondance et au cours de réunions spéciales auxquelles participaient deux ou plusieurs membres dans plusieurs villes - au sujet de l'état d'avancement de ses recherches. Au cours de sa première réunion plénière, le groupe d'experts a adopté un programme de recherche axé sur la préparation d'une étude préliminaire (ou premier rapport) sur la position des municipalités dans toute confédération canadienne nouvelle ou "renouvelée" susceptible d'être établie par suite de la ronde actuelle des conférences fédérales-provinciales des premiers ministres sur la constitution et la réforme constitutionnelle. Le rapport préliminaire devait servir de document de base technique pour la discussion sur la constitution à la conférence annuelle de la FCM tenue à Québec en juin 1979 et pour les résolutions sur la réforme constitutionnelle qui devaient être présentées et faire l'objet d'un débat à cette réunion.

Le groupe d'experts a rédigé un rapport préliminaire qui met l'accent sur un certain nombre de questions-clés:

i) Le statut constitutionnel des municipalités et le soi-disant "troisième palier de gouvernement", y compris la possibilité d'insérer constitutionnellement ce statut dans une charte nouvelle ou "renouvelée" de la constitution canadienne;

ii) la compétence constitutionnelle des municipalités à faire des lois, y compris la question de savoir si cette compétence ne devrait pas continuer à dériver, de façon indirecte, des autorités législatives provinciales ou s'il ne pourrait pas y avoir des sources indépendantes et autonomes de pouvoirs constitutionnels dévolus aux municipalités en tant que telles;

iii) les assiettes financières et fiscales des municipalités y compris la question de savoir si des sources de revenus indépendantes et

autonomes ne pourraient pas être expressément prévues pour les municipalités ou si les municipalités ne pourraient pas avoir certains secteurs réservés en vertu des ententes intergouvernementales actuelles relatives au partage des revenus;

iv) les relations des municipalités avec les deux autres paliers de gouvernement, y compris le lien intergouvernemental; les ententes relatives à la prise de décisions communes par les municipalités de concert avec le palier fédéral ou le palier provincial de gouvernement ou les deux; le partage, en général, des pouvoirs constitutionnels entre les différents paliers de gouvernement et les subventions d'aide octroyées aux municipalités à des fins précises ou pour des raisons d'administration générale par les autres paliers de gouvernement;

v) de façon plus générale, la nature de la future confédération canadienne nouvelle ou "renouvelée", et les possibilités pour les municipalités d'améliorer et de moderniser ou encore de renforcer le fédéralisme canadien (y compris dans ce cas, la restructuration du système fédéral afin de prévoir de nouvelles ententes et relations régionales impliquant le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités).

Dans son plan de travail, le groupe d'experts a examiné le régime fédéral actuel du Canada établi en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ainsi que le statut, les pouvoirs et les attributions conférés aux municipalités par la Constitution. Cela supposait qu'on devait se renseigner sur les propositions actuelles relatives à la modification du régime fédéral du Canada et sur leurs conséquences sur le rôle constitutionnel des municipalités, et accorder une attention particulière aux propositions émanant du Québec. Comme, dans le cadre du débat actuel sur la constitution, on invoque souvent l'expérience constitutionnelle fédérale d'autres pays - souvent sans avoir fait des recherches sérieuses - pour justifier les recommandations visant à modifier le régime actuel du Canada, nous ne nous sommes pas bornés à notre expérience canadienne distinctive, mais nous avons aussi étudié le dossier d'autres grands régimes fédéraux. Entre autres, il va sans dire que les Etats-Unis et l'Allemagne de l'Ouest, où se trouvent les régimes fédéraux étrangers les plus souvent cités dans notre "grand débat actuel" sur la constitution canadienne, semblaient justifier une étude qui nous permettrait de déterminer quelles leçons, s'il y en a, ces pays peuvent offrir au Canada d'aujourd'hui et comment ils peuvent inspirer toute modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et tout remaniement du régime fédéral qui en découle.

Dans le rapport détailleé qui suit, le premier chapitre a été confié au professeur Gibson, le chapitre 2, partie B, au professeur Tremblay, le chapitre 2, partie C au professeur Tremblay et à Me Bériault, le chapitre trois à M. Feldman et le chapitre 2, partie A et le chapitre quatre au président. Le chapitre 5 a été spécialement rédigé pour le groupe d'experts par M. Dale E. Richmond, Directeur, Recherche en économie et en politique, Bureau de l'agent d'administration principal, municipalité du Toronto metropolitain.

Si le premier chapitre du rapport révèle bien l'élément de désuétude contenu dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en ce sens que cette loi n'a pas reconnu (et cela s'explique en 1867) les responsabilités des collectivités en matière de prise de décisions et les besoins financiers créés par ces responsabilités du troisième palier de gouvernement, le chapitre quatre démontre les tendances marquées du constitutionnalisme fédéral démocratique moderne (vu dans une optique mondiale et historique) de "constitutionnaliser" le rôle des municipalités en insérant leurs pouvoirs et leurs responsabilités directement dans la charte constitutionnelle ou en obtenant essentiellement le même résultat par des interprétations spécieuses du droit coutumier traditionnel au subjet de la constitution. Les enseignements du fédéralisme comparatif et du droit constitutionnel comparatif portent sur la reconnaissance aux municipalités d'une autonomie décisionnelle en matière législative et administrative (appelée "Home Rule" constitutionnel) et sur la garantie d'un accès assuré à une assiette financière et fiscale nécessaire pour que les municipalités puissent jouer ce nouveau rôle plus important (appelé "Home Rule" financier).

D'autre part, au Canada, compte tenu de la pratique constitutionnelle concrète des administrations parallèlement au texte abstrait de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, le chapitre deux du rapport révèle que plusieurs gouvernements québécois successifs se sont carrément opposés à tout nouveau rôle des administrations locales qui ne serait pas défini par la personnalité juridique et par la loi constitutionnelle du gouvernement québécois lui-même. En même temps qu'il s'opposait à tout nouveau rôle constitutionnel qui pourrait être confié aux municipalités par le gouvernement fédéral ou par son entremise, le gouvernement du Québec faisait savoir récemment qu'il avait l'intention de conférer aux municipalités de la province, en vertu de sa propre législation, certains pouvoirs décisionnels supplémentaires et un statut (qui n'est pas encore défini sous ses aspects concrets).

Le chapitre trois du rapport examine la position des provinces autres que le Québec à l'égard des relations fédérales-provinciales-municipales et de leur "constitutionnalisation" possible et fait état des similarités et des différences par rapport à la position récente du Québec. Le chapitre cinq présente un exposé détaillé des accords fiscaux et de partage des recettes entre les provinces et les municipalités et de la pratique qui a eu cours pendant la décennie 70.

Il va sans dire qu'il existe des moyens de concilier en termes juridiques constitutionnels ces conceptions apparemment disparates ou divergentes du rôle constitutionnel futur des municipalités dans la Confédération canadienne, qu'il s'agisse d'un régime fédéral nouveau ou "renouvelé". Mais ces moyens nécessiteront la prise de positions sur des questions constitutionnelles plus générales, transcendant la question des relations fédérales-provinciales-municipales.

La résolution sur la réforme constitutionnelle adoptée par la Fédération canadienne des municipalités au cours de son assemblée annuelle tenue à Québec du 3 au 6 juin 1979 (appendice I du présent rapport)représente peut-être un premier pas important vers la solution du problème, car elle envisage les problèmes constitutionnels particuliers des municipalités dans la perspective intellectuelle plus large de la réforme constitutionnelle général de notre régime fédéral, principe que tous les partis poli-

tiques semblent maintenant approuver.

La projet de résolution (appendice II) établi par le groupe d'experts en vue du débat qui aura lieu à l'assemblée annuelle de la FCM à Halifax en juin 1980 tente de franchir une étape supplémentaire en offrant des propositions concrètes de réforme constitutionnelle au sein des régimes constitutionnels fédéral et provincial, qui sont enracinées dans les principales réalités politiques contemporaines de la société canadienne. A la demande du Conseil national d'administration de la FCM faite à la réunion tenue à Edmonton le 24 janvier 1980, nous avons aussi rédigé des articles constitutionnels type, pour l'administration fédérale et les provinces (appendice III) qui traduisent les principes exprimés dans le projet de résolution et susceptibles de figurer dans toute constitution nouvelle ou révisée du Canada et dans tout régime constitutionnel provincial, nouveau ou existant selon le cas.

Edward McWhinney, C.R.
Président du groupe d'experts
chargé d'étudier la réforme
constitutionnelle

Vancouver (C.-B.)
Mai 1980

CHAPITRE 1

LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX AU CANADA

Au Canada, il y a trois paliers principaux de gouvernement: le palier fédéral, le palier provincial et le palier municipal. Voilà la réalité. En vertu de la constitution, cependant, il n'y a que deux paliers. L'administration locale n'a aucun statut constitutionnel propre et n'est qu'une créature des ordres supérieurs de gouvernement, surtout du palier provincial.

Au moment de la négociation de la constitution du Canada, L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il a été convenu d'emblée que les provinces devraient être responsables des "institutions municipales dans les provinces".[1] Par ailleurs, le Parlement du Canada conserve la responsabilité des institutions municipales des territoires du Canada qui n'ont pas encore obtenu le statut de province.[2]

Le terme "institutions municipales" a fait l'objet d'une interprétation juridique plutôt étroite. Il ne fait aucun doute qu'il s'applique à des questions comme la création de municipalités, la détermination de l'admissibilité à des postes dans l'administration municipale[3] et la réorganisation des municipalités qui éprouvent des difficultés financières,[4] mais il ne constitue pas la source première du pouvoir conféré en vertu de la constitution d'entreprendre les nombreuses activités auxquelles s'adonnent les administrations locales.

Il fut un temps où un point de vue différent prévalait. Pendant la période de près de trente ans qui a suivi la Confédération, on croyait généralement que l'article 92(8) de l'A.A.N.B. habilitait les provinces à investir les administrations municipales du pouvoir de s'occuper de toute question qui relevait du palier local avant la Confédération, y compris les questions qui relèvent aujourd'hui de l'administration fédérale. Comme l'a déclaré un juge de l'Ontario:

> "Lorsqu'elle a utilisé le terme institutions municipales...la Législature doit avoir prévu que les lois existantes relatives aux institutions municipales ne devaient pas être touchées et que les législatures locales devaient avoir le pouvoir de modifier et de changer ces lois."[5]

Cependant, le Comité judiciaire du Conseil privé a spécifié clairement dans une décision rendue en 1896 que les provinces ne peuvent, en vertu de la compétence que leur confère l'A.A.N.B. sur les "institutions municipales", autoriser les administrations locales à s'occuper d'activités qui ne relèvent pas de la compétence constitutionnelle des provinces. La cause en question concernait les lois fédérales et provinciales sur

les alcools. L'une des dispositions provinciales en litige était un article habilitant les municipalités à interdire la vente de boissons alcooliques dans leurs limites. La province avait allégué que certaine municipalités avaient eu ces pouvoirs avant la Confédération et que cette disposition devait par conséquent être considérée comme une loi relative aux "institutions municipales". Le Comité judiciaire a rejeté cet argument. La loi provinciale a été approuvée en partie pour d'autres raisons, mais l'article 92(8) a été considéré comme étranger à la question.

> "...l'article 92(8)...ne fait que donner aux législatures provinciales le droit de créer un organisme chargé de gérer les affaires municipales. Avant la Confédération, la législature de chaque province pouvait, si elle le décidait, ce qu'elle fit dans certains cas, investir une municipalité de pouvoirs qui appartiennent maintenant exclusivement au Parlement du Canada. Depuis la Confédération, une législature provinciale ne peut déléguer quelque pouvoir que ce soit qu'elle n'a pas; et la partie et la nature des fonctions qu'elle peut déléguer à un organisme municipal qu'elle a créé dépendent du pouvoir législatif qui lui a été conféré en vertu des dispositions de l'article 92, sauf le paragraphe 8."[6]

Il ne faut cependant pas exagérer l'importance pratique de cette restriction. Les provinces ont, indépendamment de l'article 92(8), une compétence étendue sur la plupart des questions susceptibles d'intéresser les administrations locales. En vertu de la compétence des provinces en matière de "travaux et entreprises d'une nature locale...".[7] les municipalités ont un pouvoir sur la plupart des services d'utilité publique. L'administration locale des systèmes scolaires relève des provinces en vertu du pouvoir qui leur a été conféré en matière d'"éducation".[8] "L'administration de la justice dans la province..."[9] ainsi que "l'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme..."[10] s'appliquent à la police, aux tribunaux et aux prisons au niveau local. "L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité..."[11] englobent bon nombre des activités relatives à la santé et au bien-être social dont s'occupent les administrations locales. L'octroi de permis aux entreprises est autorisé au moins en partie pour: "les licences de boutiques, de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu...".[12] D'importantes formes de taxation locale découlent de pouvoir d'imposer la "taxation directe...".[13] Les écarts qui existent entre ces divers domaines de compétence (le pouvoir d'octroyer des permis aux entreprises et d'autres activités qui servent à des fins purement de réglementation plutôt qu'à percevoir des revenus, par exemple) peuvent habituellement être comblés grâce à l'octroi de deux domaines généraux importants de compétence provinciale: "la propriété et les droits civils..."[14] et généralement toutes les questions d'une "nature purement locale et privée...".[15] Finalement, il y a le pouvoir formel de fixer des sanctions ou des peines pour la violation de toute loi adoptée en vertu de la plupart des domaines de compétence provinciale: "l'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement dans le but de faire exécuter toute loi..,décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article".[16]

En bref, comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorde une vaste compétence aux provinces, il ne limite pas beaucoup la gamme des activités que les provinces peuvent déléguer aux administrations locales.

Cependant le palier fédéral de gouvernement a également une compétence sur de nombreux domaines qui peuvent avoir un impact local très important. Comme il a déjà été fait état[17] que, dans les territoires non provinciaux, le Parlement a la même compétence qu'une législature provinciale, même sur son territoire, le pouvoir du Parlement d'influer sur les domaines locaux est considérable. Les lois fédérales peuvent s'appliquer au palier local dans le district de la Capitale nationale.[18] En raison de la compétence fédérale en matière d'aviation, de navigation et de transport et d'autres formes de transport extra-provincial, les planificateurs locaux ne peuvent prendre des décisions aussi vitales dans le domaine de l'aménagement que l'implantation des aéroports, des installations portuaires et des lignes ferroviaires.[19] Les communications interprovinciales sont un autre domaine de responsabilité fédérale qui peut avoir des conséquences locales graves, par exemple sur l'emplacement des lignes téléphoniques, etc.[20] La défense[21] et les pénitenciers[22] influent sur la vie locale tout comme la qualité des services postaux fédéraux à l'échelon local.[23] Les relations entre les réserves indiennes et les municipalités environnantes relèvent de la compétence fédérale.[24] La responsabilité fédérale en matière de "droit criminel" peut entrer en conflit avec les tentatives des administrations locales d'interdire ou de réglementer certaines formes d'activités non désirées.[25] Les règlements municipaux sur les panneaux d'affichage ne peuvent s'appliquer à la publicité politique des candidats aux élections fédérales.[26] Le gouvernement fédéral utilise souvent son "pouvoir de dépenser" pour influer sur les domaines de compétence provinciale ou locale sur lesquels il n'a aucune compétence constitutionnelle directe.[27] Les propriétés de la Couronne fédérale ne sont pas assujetties à la taxation locale ou provinciale.[28] Il y a, en d'autres mots, une vaste interface entre les questions d'intérêt national et local.

L'existence de cette interface complique énormément la situation constitutionnelle. L'espace disponible ne permet pas un examen exhaustif de toutes les difficultés auxquelles elle donne lieu ou de tous les cas qui se sont présentés.[29] Le commentaire suivant se résume à expliquer les principaux principes constitutionnels invoqués par les tribunaux pour résoudre les litiges juridictionnels ainsi que quelques cas type.

PRINCIPES D'INTERPRETATION DE LA CONSTITUTION

Pour comprendre un grand nombre des décisions des tribunaux relatives à la validité constitutionnelle des lois adoptées au Canada, il faut connaître trois principes d'interprétation principaux:

1. Aux fins de la constitution, les lois se caractérisent par leur essence et leur substance générales plutôt que par leurs détails.

2. Une loi peut avoir en essence et en substance un double aspect, dont un est de compétence provinciale et l'autre de compétence fédérale.

3. Lorsque, dans un cas de "double aspect" une loi fédérale sur le sujet en question entre en conflit avec une loi provinciale, il y a "prépondérance fédérale."

Ces principes seront examinés à tour de rôle.

1. Essence et substance

La plupart des lois sont complexes et portent sur une grande variété de détails. Si, au moment de la désignation des dispositions des lois à des fins constitutionnelles, chacun de ces détails était pris en considération, nombre de dispositions seraient de compétence *à la fois* fédérale et provinciale. Supposons par exemple qu'en vertu d'un règlement municipal aucune personne reconnue coupable d'un crime d'ordre sexuel, relatif à la morale ou aux drogues ne doit être employée par la municipalité ou autorisée à pénétrer dans une école sans obtenir un certificat de bonne conduite du chef de police local ou du commandant du détachement local de la G.R.C. Cette disposition pourrait être considérée comme ayant trait au "droit pénal" qui est de compétence fédérale ou à l'"éducation", aux "institutions municipales", à la "propriété et aux droits civils" ou à l'"administration de la justice" qui sont du ressort des provinces. Aux fins du classement constitutionnel, il faut déterminer la caractéristique prédominante de la disposition (dans ce cas, l'aspect relatif au droit pénal, bien que ce soit à discuter) et ne pas tenir compte des autres caractéristiques. La caractéristique dominante est habituellement désignée sous le nom "d'essence et de substance" de la disposition. Les autres caractéristiques secondaires qui sont appelées "accessoires", "auxiliaires" ou "supplémentaires" ne sont pas déterminantes dans la question constitutionnelle.

Le cas de *Ladore vs Bennett*[30] constitue un bon exemple du principe de l'"essence et de la substance". Quatre municipalités de l'Ontario sont devenues insolvables au cours de la crise économique des années 1930. L'Ontario a remédié à la situation en adoptant deux lois: l'une d'elles abolissait les municipalités et les remplaçait par une nouvelle entité légale, la ville de Windsor; l'autre investissait un organe administratif du pouvoir de préciser les conditions (y compris la modification du taux d'intérêt) en vertu desquelles la nouvelle ville assumerait les obligations financières des anciennes municipalités. Comme le nouvel arrangement financier avait pour but de réduire l'intérêt payable aux porteurs d'obligations des anciennes municipalités, une poursuite a été intentée au nom des porteurs d'obligations. Ils soutenaient que la loi débordait le cadre des pouvoirs constitutionnels de la province parce qu'elle portait sur deux sujets relevant exclusivement de la compétence fédérale: la "faillite",[31] et l'"intérêt";[32] et aussi parce qu'elle portait atteinte aux droits applicables à l'extérieur de la province (plusieurs des obligations étant payables à Montréal ou New York, et un grand nombre des porteurs d'obligations vivant à l'extérieur de l'Ontario). Le Conseil privé a rejeté cette poursuite alléguant que:

> "...l'essence et la substance des deux...lois sont que les lois adoptées avaient trait aux institutions municipales de la province...Les lois ne visent pas la loi relative à l'insolvabilité; elles stipulent que l'insolvabilité est une raison suffisante de traiter d'une façon particulière les organismes qui ne peuvent assumer leurs responsabilités; et bien qu'elles touchent les droits à l'extérieur de la province elles ne les touchent qu'accessoirement...

> La question de l'intérêt ne présente pas de difficultés. Le raisonnement ci-dessus réfute suffisamment l'objection. Si la législature provinciale peut dissoudre une municipalité et en créer une nouvelle à sa place, elle peut investir la nouvelle municipalité du pouvoir de contracter des obligations selon son bon plaisir, et elle peut définir le montant de l'intérêt que ces obligations doivent porter."

Un autre cas dont a été saisi le même tribunal l'année suivante à l'occasion d'une cause à peu près semblable révèle la souplesse que le principe de l'"essence et de la substance" offre aux tribunaux. Dans la cause *Lethbridge Irrigation District vs I.O.F.*,[33] on a demandé au Conseil privé de statuer sur la constitutionalité d'une loi de l'Alberta qui diminuait de moitié l'intérêt sur les obligations garanties par la province, soit de 6% à 3%. Par certains aspects, la loi ressemblait à celle qui avait été déclarée valide dans la cause *Ladore*. Elle résultait de la crise économique de la grande dépression et bon nombre, sinon la plupart, des obligations visées par la loi avaient été émises par des municipalités. Néanmoins le Conseil privé a déclaré la loi invalide parce que "l'essence et la substance" de la loi portaient directement sur l'intérêt et seulement accessoirement ou indirectement sur "les institutions municipales ou autres domaines de compétence provinciale".[34] Le cas *Ladore* était différent en ce sens que l'accent de la loi contestée dans ce cas avait été mis sur "les institutions municipales" plutôt que sur "l'intérêt".[35] Si les membres du Conseil privé s'étaient attachés uniquement à la différence dans la *forme* des deux lois, cette distinction aurait pu être critiquée--un autre conséquence du principe de "l'essence et de la substance" est que les tribunaux s'attachent à l'esprit de la loi plutôt qu'à la forme. Cependant il semblerait que le législateur de l'Alberta n'ait pas adopté, comme son homologue de l'Ontario, une loi visant surtout l'organisation municipale; il s'est préoccupé a) de la responsabilité de la province à titre de garante et b) de la répulsion du Crédit social pour les taux d'intérêt élevés.[36] Le principe de "l'essence et de la substance" a permis au Conseil privé, qui a établi cette différence importante dans l'accent des deux lois, d'arriver à des conclusions différentes.

2. Double aspect

Il arrive parfois qu'un sujet ait, en essence et en substance, des caractéristiques fédérales et provinciales également dominantes. Dans ce cas, on dit qu'il a un "double aspect" et qu'il peut faire l'objet d'une loi de l'un ou l'autre palier de gouvernement.

Prenons par exemple le cas des lois régissant la fermeture des établissements commerciaux le dimanche. On a longtemps soutenu que les lois comme la *Loi sur le dimanche*[37] qui interdit certaines activités commerciales et autres le dimanche, sont du ressort exclusif de l'administration fédérale, en vertu de la "loi criminelle",[38] si l'objet en est essentiellement religieux et vise à empêcher la profanation du dimanche.[39] En dépit du fait que, de nos jours, de nombreux défenseurs de cette loi l'appuient pour des raisons sociales ou économiques, plutôt que pour des raisons religieuses, la loi fédérale est encore invoquée en raison de ses origines religieuses.[40] D'autre part, les lois provinciales relatives à la fermeture des établissements commerciaux le dimanche ont également été

déclarées constitutionnellement valides pourvu qu'elles soient adoptées pour promouvoir des objectifs non religieux: le bien-être des employés, les loisirs, les possibilités récréatives, etc.-- plutôt que les valeurs religieuses.[41] En d'autres mots, la fermeture des établissements commerciaux le dimanche revêt deux aspects importants: un aspect religieux en vertu duquel le sujet relève de la "loi criminelle" qui est du ressort du Parlement du Canada et un aspect non religieux sur lequel les provinces peuvent légiférer en vertu de leur compétence en matière de "propriété et de droits civils", de "licences" ou de "questions de nature purement locale ou privée".

Comme de nombreux domaines qui relèvent à la fois de l'administration fédérale et des provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sont exprimés d'une manière très générale, ces situations de chevauchement des compétences sont communes. Il semble que la "loi criminelle" soit le domaine de responsabilité fédérale qui chevauche le plus souvent avec les lois concernant les administrations locales ou les règlements adoptés par elles. Bien que la "loi criminelle" soit une source très importante du pouvoir fédéral et bien que les tribunaux du Canada aient été plutôt réticents à un moment donné à permettre aux provinces de légiférer dans ce domaine, lorsque des libertés civiles importantes étaient en cause, la Cour suprême du Canada a semblé récemment être plus disposée à tolérer une dualité plus grande en matière de compétences.

La censure cinématographique décrétée par les provinces dans l'intérêt de la moralité a été déclarée valide en 1978, en dépit de la compétence fédérale incontestée en matière de droit pénal visant à interdire et à punir l'obscénite. Bien que la "loi criminelle" autorise le Parlement à établir des normes nationales minimales de décence dans le *Code criminel*, les domaines de compétence provinciale que sont "la propriété et les droits civils" et les questions d'intérêt "local ou privé" autorisent l'établissement de normes locales plus strictes:

> "Dans un pays aussi vaste et aussi diversifié que le Canada, où les goûts et les normes varient d'une région à l'autre, la détermination de ce qui peut et de ce qui ne peut pas être montré en public pour des raisons morales peut être considérée comme une question de "nature locale ou privée dans la province"....[42]

Un règlement de la ville de Montréal interdisant les assemblées publiques dans les rues de la ville et d'autres endroits publics lorsqu'"il y a des raisons valables de croire que la tenue d'assemblées...causera du tumulte, mettra en danger la sécurité, la paix ou l'ordre public..." a également été déclaré valide récemment par la Cour suprême du Canada.[43] La majorité des juges de la Cour suprême ont souligné que la nature *préventive* du règlement différait des mesures *punitives* relatives aux émeutes et autres assemblées illégales dont fait état le *Code criminel* fédéral:

> "Ce caractère préventif est illustré par le fait que l'ordonnance interdit la tenue en public de *toute* assemblée, parade ou réunion, y compris les plus inoffensives."[44]

Bien que la compétence du Parlement en matière de droit pénal puisse au-

toriser des dispositions préventives fédérales subordonnées aux mesures punitives fédérales,[45] il n'existe pas de dispositions de ce genre et, par conséquent, en vertu des aspects "locaux" et de l'"administration de la justice", cela justifie les règlements édictés à l'échelle locale.

Ces décisions et les décisions récentes de la Cour suprême semblent indiquer un virage important. Jusqu'à tout récemment, il y avait un ensemble considérable d'opinions, issues d'un certain nombre de cas sur lesquels la Cour suprême a statué au cours de sa fameuse période de "libéralisme" pendant les années 1950,[46] selon lesquelles un règlement municipal ou une loi provinciale qui empiétait sérieusement sur les libertés fondamentales comme la liberté d'expression, de religion ou de réunion, était considéré en essence et en substance une "loi criminelle".[47] Comme le règlement avait été adopté pour la même raison que le règlement de Montréal précité--éviter la violation appréhendée de la paix--le cas doit logiquement être considéré comme rejeté par la décision récente de la Cour suprême.[48]

Si la tendance qui s'est manifestée dans les décisions de la Cour suprême ces dernières années se poursuit, on pourrait conclure qu'on accordera aux administrations locales un champ de compétence plus étendu qu'auparavant dans les nombreux domaines qui chevauchent avec le vaste domaine fédéral du droit pénal. Il y a cependant au moins deux raisons de faire preuve d'une certaine prudence au sujet de la question. En premier lieu, les décisions récentes étaient en grande partie déterminées par des majorités très faibles et accompagnées d'opinions très divergentes. De petites modifications de la composition de la Cour pourraient à tout moment entraîner un renversement de la tendance. En deuxième lieu, même les juges partageant l'opinion majoritaire n'ont pas rejeté ouvertement les décisions antérieures. Dans le cas du règlement de Montréal, par exemple, le juge Beetz, parlant au nom de la majorité, a nié que les faits du cas des Doukhobors étaient semblables,[49] ou que le règlement portait atteinte aux libertés de religion, de la presse ou de parole de quelque façon que ce soit qui entrerait en contradiction avec les principes énoncés dans les cas des libertés civiles des années 1950.[50] Bien que l'esprit des nouvelles décisions diffère beaucoup de celui des cas antérieurs, on n'a pas reconnu officiellement un changement de direction. Cette situation apporte la preuve irréfutable, s'il en était besoin, que le principe du "double aspect", en laissant à la discrétion des tribunaux le soin de décider si une loi a un aspect prédominant ou deux, donne à ces derniers une plus grande souplesse et contribue de beaucoup à aplanir la difficulté de prévoir l'issue des litiges constitutionnels.

3. Prépondérance fédérale

Lorsqu'un sujet a un double aspect, l'un ou l'autre palier de gouvernement peut légiférer. Cependant s'ils légifèrent tous les deux et qu'il y a divergence entre la loi fédérale et la loi provinciale, la loi fédérale est "prépondérante", et la loi provinciale devient invalide dans la mesure où elle diffère de la loi fédérale. La loi fédérale est considérée comme ayant "occupé le champ".

Dans le cas de la censure cinématographique, par exemple, même si la loi provinciale avait été déclarée valide dans le plupart de ses aspects, un règlement qui a été déclaré comme entrant en conflit avec les

dispositions du *Code criminel* concernant l'obscénité, a été déclaré invalide et enlevé du reste de la loi.[51] Dans une cause antérieure de la Saskatchewan, un règlement de la ville de Regina fixant le pourcentage de gras dans le lait vendu dans la ville a été considéré comme *anticonstitutionnel* parce qu'il allait à l'encontre, entre autres, de la Loi dite *Adulteration Act*.[52]

Lorsqu'ils décident si une divergence existe entre des dispositions de lois fédérales et provinciales parallèles, les tribunaux ont la possibilité d'exercer un pouvoir discrétionnaire considérable. Deux cas concernant la constitutionnalité de règlements municipaux sur le bruit le prouvent. Dans le cas *R. vs Rice*,[53] l'accusé a été acquitté d'avoir contrevenu à un règlement de ce genre parce qu'il avait organisé une course bruyante de bateaux à moteur hors-bord. Le tribunal a décidé que le champ était déjà occupé, en ce qui concerne les courses de bateaux, par les règlements d'application de la Loi sur la marine marchande du Canada qui, en stipulant certaines précautions à prendre en matière de sécurité, au cours de courses de bateaux, autorisaient implicitement les courses de ce genre. On peut établir un parallèle entre cette décision et une décision rendue dans le cas *R. vs Young*[54] selon laquelle un règlement municipal semblable sur le bruit n'entrait pas en conflit avec l'article sur *"l'agitation publique"* du Code criminel, même si les dispositions interdisaient explicitement les "cris" et ont entraîné des conséquences différentes. Bien qu'on puisse sans doute faire la distinction entre les cas en raison des faits, ils représentent des approches différentes à la question de savoir si un conflit existe entre les lois fédérales et les lois provinciales sur un sujet: des tribunaux sont disposés à reconnaître des conflits implicites comme motifs d'invalider des lois provinciales, mais d'autres établissent des différences entre les deux lois pour justifier leur existence parallèle.

La plupart des tribunaux du Canada adoptent normalement la dernière approche. La décision *Young* est beaucoup plus typique de leur attidue que la décision *Rice*. Ni dans le cas de la censure cinématographique ni dans le cas du règlement de Montréal sur les assemblées publiques, par exemple, l'existence d'une loi fédérale sur les questions étroitement connexes n'était considérée comme occupant le champ,[55] et dans une autre décision assez récente, la Cour suprême a refusé de voir un conflit entre des lois fédérales et provinciales extrêmement semblables relativement à la suspension du privilège de conduire par suite de conduite en état d'ébriété.[56] Il semblerait donc que le principe de la prépondérance fédérale ne soit pas un obstacle aussi sérieux à une législation locale efficace qu'il ne le semblerait de prime abord.

LA POSITION D'INFERIORITE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Le fait que l'administration locale n'ait aucun statut autonome en vertu de l'Acte de l'Amérique du nord britannique est une source de complications supplémentaires. Sauf quelques-unes, dont le pouvoir découle de lois ou de chartes[57] qui remontent à la période antérieure à la Confédération, toutes les municipalités du Canada doivent leur existence à des lois des paliers de gouvernement supérieurs; et l'existence et les pouvoirs de toutes sans exception peuvent être abolis ou modifiés par ces lois.

Quatre conséquences de la position d'infériorité des municipalités feront l'objet d'un examen distinct: le principe de *l'anticonstitutionnalité*, la prépondérance des lois des paliers de gouvernement supérieurs, le principe de l'illégalité et les problèmes de délégation.

1. Le principe de l'anticonstitutionnalité

La validité des mesures de tout organe qui possède des pouvoirs restreints peut être contestée parce qu'elles sont anticonstitutionnelles, c'est-à-dire qu'elles débordent le cadre des pouvoirs de l'organe en question. Nous avons déjà vu que le principe s'applique aux paliers supérieurs eux-mêmes s'ils excèdent la compétence que leur confère l'Acte de l'Amérique du Nord britannique; mais, dans le cas des municipalités il offre la possibilité supplémentaire de contester les règlements qui ne sont pas entièrement autorisés par la loi ou la charte créant la municipalité.

Les corporations, qu'elles soient municipales ou générales, se rangent dans deux catégories: celles dont les pouvoirs sont restreints à ceux établis dans la loi ou la charte d'incorporation qui les régit et celles qui possèdent la capacité juridique entière, analogue à celle des êtres humains, d'exercer tout pouvoir autorisé. Le principe de l'anticonstitutionnalité est plus important pour le premier groupe que pour le second, car leur champ d'activités permises est susceptible d'être plus restreint. Ce n'est pas toujours le cas, cependant; il est tout à fait possible pour des corporations du premier genre de recevoir des pouvoirs exprès très étendus et pour celles du deuxième genre d'avoir à faire face à des limites très restrictives.

Presque toutes les municipalités du Canada appartiennent au premier groupe. Sauf la ville de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), qui a été créée par une charte royale en 1785, et peut-être une ou deux autres exceptions spéciales, toutes les institutions municipales du Canada relèvent d'une loi.[58] Alors que les municipalités à charte ont une capacité juridique illimitée, sauf indications contraires, les municipalités incorporées en vertu d'une loi sont restreintes à des pouvoirs expressément ou implicitement établis dans la loi qui les créées. Certaines lois autorisent la création de municipalités dont les pouvoirs sont aussi vastes que ceux prévus par charte royale, mais peu de municipalités se rangent dans cette catégorie.[59] Par conséquent, la plus grande partie des administrations locales du Canada doivent constamment consulter les lois qui les régissent pour s'assurer que chaque activité qu'elles entreprennent est autorisée. Dans le cas *Ottawa Electric Light Co. vs Ottawa*,[60] par exemple, un règlement autorisant une entente en vertu de laquelle la ville achetait de l'électricité à une société privée a été déclaré *inconstitutionnel* parce que la loi régissant la ville l'habilitait à "produire, fabriquer et utiliser" de l'électricité, mais non à en acheter.

Cependant la plupart des lois d'autorisation créant les administrations locales accordent de vastes pouvoirs exprès. De plus les tribunaux dans leur interprétation acceptent d'élargir les pouvoirs expressément accordés aux municipalités en incluant les domaines qui, bien qu'ils ne soient pas explicitement mentionnés, sont nécessairement implicites. Ainsi la loi, dans le cas d'*Ottawa Electric*, aurait probablement été déclarée comme autorisant, sans référence explicite, l'achat d'une propriété pour construire les générateurs ainsi que les dépenses nécessaires

pour annoncer le service, employer le personnel, etc.[61] En pratique, par conséquent, le problème de l'anticonstitutionnalité n'est pas toujours aussi épineux qu'il pourrait l'être.

2. Prépondérance des lois des paliers supérieurs de gouvernement

Comme les règlements des administrations locales sont subordonnés aux lois des paliers supérieurs de gouvernement, ils sont inopérants dans la mesure où ils entrent en conflit avec toute loi provinciale ou fédérale. Dans le cas *St-Leonard vs Fournier*[62] un règlement municipal relatif à l'octroi d'un permis à des salles de spectacles a été déclaré invalide parce qu'il allait à l'encontre de la loi provinciale dite *Theatres Act* et de certaines dispositions du *Code criminel* fédéral relatives aux spectacles indécents. Il s'agit ici d'une "prépondérance" semblable à celle des lois fédérales, comme nous l'avons vu, sur les lois provinciales incompatibles.

Un règlement n'est pas invalidé, cependant, par le seul fait qu'une loi d'un palier supérieur existe sur le même sujet général. Il a déjà été expliqué que différents ordres et paliers de gouvernement peuvent adopter des lois complémentaires sur le même sujet. C'est seulement lorsque des lois sont mutuellement incompatibles que le principe de la prépondérance est invoqué, et les tribunaux sont normalement très réticents à déclarer qu'il y a incompatibilité. Sans le cas *R. ex rel Rankin vs Pendray* par exemple, un règlement interdisant de tirer avec des armes à feu dans les limites d'une municipalité a été déclaré comme n'entrant pas en conflit avec la loi provinciale permettant (même en dehors de la période de chasse) de tirer sur les faisans qui endommageaient des récoltes.

3. Illégalité

Un règlement municipal qui est *anticonstitutionnel* ou qui entre en conflit avec une loi d'un palier supérieur est, bien entendu, illégal. Ces formes d'illégalité peuvent s'appliquer aux paliers de gouvernement supérieurs aussi bien qu'aux municipalités. Les formes d'illégalité qui seront examinées dans la présente partie s'appliquent aux administrations locales et découlent de leur position d'infériorité.

Les tribunaux sont incapables de faire fi de la loi d'une législature souveraine. Ils doivent donner effet à une loi fédérale ou provinciale même si l'on peut prouver que la législature a erré[64] ou que ses règles ont été enfreintes; que la loi a été présentée par corruption ou que ses termes sont injustes ou discriminatoires.[65] Dans le cas des législatures subordonnées, d'autre part, les tribunaux ont le pouvoir de remplir une fonction du supervision qui porte quelquefois atteinte à l'autonomie locale dans une grande mesure.

Les règlements municipaux peuvent être déclarés "illégaux" si l'on peut établir qu'ils ont été adoptés par corruption ou pour des motifs personnels,[66] qu'ils ont été votés en violation des exigences fondamentales en matière de procédures qu'ils sont discriminatoires[68] ou qu'ils sont déraisonnables.[69] Au cours des dernières années, les tribunaux ont été plus réticents que par le passé à exercer ce pouvoir de supervision, surtout pour des motifs d'irrationalité; ils se soucient souvent de préser-

ver l'autonomie des administrations locales. Néanmoins, le principe de l'illégalité continue d'exposer les règlements municipaux au risque d'être contesté pour des raisons dont sont protégés les paliers supérieurs.[70]

4. Délégation

Dans l'interprétation des lois, il y a un principe d'après lequel une personne ou un organisme à qui une fonction est déléguée par la loi ne peut déléguer de nouveau cette fonction à moins que cette nouvelle délégation ne soit autorisée expressément par la loi ou qu'elle en découle logiquement. Ce principe n'empêche pas les législatures provinciales de déléguer des responsabilités aux autorités municipales car elles sont elles-même des corps législatifs souverains plutôt que de simples délégués.[71] Il restreint cependant la mesure dans laquelle les municipalités peuvent transmettre leurs responsabilités. Dans le jugement *Outdoor Neon Displays Ltd. vs Toronto*,[72] la majorité de la cour d'appel de l'Ontario a invalidé pour cette raison ce qu'elle a interprété comme étant une délégation de pouvoirs discrétionnaires à un commissaire de la construction par le Conseil de ville de Toronto:

> "Le règlement nº 9868 laisse au commissaire de la construction l'absolue discrétion d'approuver l'emplacement d'un panneau devant être installé sur un toit dans n'importe quel secteur. Il ne contient aucun indice sur lequel le commissaire doit se fonder pour en arriver à sa conclusion...il s'agit d'une délégation illégale au commissaire d'un pouvoir qui ne peut être exercé que par le conseil municipal. Qu'il soit opportun ou non, du point de vue urbaniste, de permettre l'installation d'un panneau dans un secteur donné est une question qui doit être laissée à la discrétion du conseil municipal qui ne peut déléguer cette fonction à un fonctionnaire municipal."

En pratique, cette restriction ne semble pas avoir créé de grandes difficultés; ces pouvoirs de délégation, dont une corporation municipale peut à juste titre avoir besoin, sont d'ordinaire prévus, expressément ou implicitement, par la loi constitutive.

D'après une école de pensée, une délégation de responsabilités pouvant être considérée comme une "abdication" d'autorité dans le domaine en question n'est pas autorisée, même de la part d'une législature souveraine. La majorité de la cour d'appel de l'Ontario a exprimé ce point de vue dans le jugement *Outdoor Neon*.[73] Le règlement mentionné ci-dessus avait été approuvé par l'Ontario Municipal Board; ce dernier s'était inspiré d'une loi provinciale qui stipule que le règlement, comme tous les futurs règlements sur le même sujet, serait valide s'il était approuvé par le Municipal Board. La Ville a donc allégué que toute illégalité contenue dans le règlement avait été corrigée par une sanction législative. Mais la cour d'appel a rejeté cet argument à la majorité des membres:

> "Lorsque...la législature a prétendu conférer à l'Ontario Municipal Board le pouvoir de valider ce qui était autrement illégal, elle a de ce fait tenté de conférer à ce conseil municipal la compétence de créer

> un pouvoir qui sera exercé par la municipalité. En fait, elle a tenté de transférer à ce conseil un pouvoir que la législature seule possède et qu'elle seule peut exercer."[74]

En cherchant à démontrer que ce cas diffère des cas précédents pour lesquels il a été établi que les législatures provinciales peuvent déléguer des responsabilités subordonnées aux autorités administratives ou municipales, la cour a semblé indiquer que les pouvoirs délégués doivent être très délimités; qu'ils doivent être exercés conformément aux principes généraux ou aux directives découlant des politiques édictées par la législature même; que même le pouvoir de formuler ces directives fondamentales n'est pas transmissible. Malheureusement, la validité de cette théorie de l'"abdication" n'a jamais fait l'objet d'un jugement concluant.[75] On peut constater qu'au cours des années, un certain nombre d'autorités judiciaires se sont prononcées en ce sens, mais le cas *Outdoor Neon* est le seul qui constitue une application réelle de cette notion au Canada. Il a suscité beaucoup de controverse et, en fondant le résultat sur d'autres motifs, la Cour suprême du Canada a décliné de formuler des commentaires sur la question constitutionnelle.[76]

Une forme de délégation est reconnue sans équivoque comme inconstitutionnelle au Canada; il s'agit de la délégation des pouvoirs législatifs du Parlement du Canada aux législatures provinciales ou *vice versa*. Lorsqu'on a proposé il y a 30 ans de tenter une expérience en ce sens en vue de surmonter en partie la rigidité constitutionnelle attribuable à la difficulté d'amender l'*A.A.B.N.*, la Cour suprême a déclaré cette expérience non-valide du point de vue constitutionnel car elle correspondait à un amendement de fait, par des moyens indirects, de la répartition constitutionnelle des pouvoirs législatifs.[77] Cela signifie donc que les provinces ne peuvent déléguer au Parlement du Canada des responsabilités dévolues aux "institutions municipales" et que le Parlement ne peut transmettre l'administration du "droit pénal" aux législatures provinciales.

Une importante autorité canadienne en matière de lois touchant les municipalités allègue, en s'appuyant sur cette cause, qu'il est "douteux" que le Parlement puisse déléguer des pouvoirs aux autorités municipales en vertu de la constitution.[78] On prétend que cette opinion est erronée, car elle ne tient pas compte du fait que, même si la délégation de pouvoirs par un corps législatif souverain à un autre est proscrit, la délégation à un organisme administratif subordonné à un autre ordre de gouvernement a été tolérée. Un an après avoir décidé de cette cause, la Cour suprême du Canada a statué qu'une délégation par le Parlement à un office de commercialisation institué par une province, de la responsabilité d'administrer la mise en marché de pommes de terre en dehors de la province était valide, et elle a fait la distinction suivante:

> "les délégations à un organisme subordonné au Parlement...étaient...d'un caractère différent de la délégation dont il est question...dans la...référence."[79]

L'auteur est d'avis que le Parlement pourrait ainsi déléguer des pouvoirs relevant de sa compétence aux organismes municipaux. On a soutenu que le Parlement peut imposer des *obligations* aux municipalités,[80] et on prétend qu'il pourrait aussi leur conférer des pouvoirs débordant le cadre des lé-

gislatures provinciales.[81] C'est paradoxalement un cas où le caractère subordonné de l'administration locale pourrait lui permettre en fait de posséder des attributions plus grandes que celles des paliers supérieurs de gouvernement. Du point de vue logique, les provinces jouiraient d'un droit semblable, c'est-à-dire déléguer la responsabilité des affaires municipales aux organismes administratifs fédéraux.

Il y a cependant un obstacle possible à la délégation fédérale-municipale. Comme on l'a expliqué, la plupart des corporations municipales, qui sont constituées par une loi, n'ont comme *capacités* légales que celles qui leur sont dévolues expressément ou qui découlent logiquement de la loi qui les a créées. Le Parlement ne pourrait probablement pas octroyer à une municipalité un pouvoir qui dépasse la capacité que lui a conférée la loi constitutive. Une vieille cause de l'Ontario en fournit un bon exemple. La loi fédérale sur les chemins de fer autorisait les municipalités à construire des traverses de rues au-dessus ou sous les voies ferrées sans verser de compensation aux sociétés ferroviaires pour l'usage de leur propriété. La tentative de la ville de Toronto pour exercer ce pouvoir accordé par le gouvernement fédéral a été contestée parce que la législature de l'Ontario n'a jamais accordé à la ville la capacité d'accepter un tel pouvoir. Dans un jugement prudent, le juge Meredith a constaté que, de fait, la capacité avait été conférée par la loi provinciale; mais il a bien précisé que, s'il n'avait pas reconnu ce fait, les mesures prises par la ville auraient été anticonstitutionnelles:

> "La défenderesse est une corporation municipale de nature provinciale créée par une loi provinciale de laquelle elle tient tous ses pouvoirs. En vertu de cette création et de son existence seules, elle a pouvoir d'agir. La législation fédérale n'a aucune autorité sur elle à cet égard. Si la loi provinciale n'a pas donné à la défenderesse la capacité légale d'acquérir et de construire des rues qui traversent les voies ferrées du Dominion, le Parlement du Canada ne peut lui conférer cette capacité."[82]

Si cet énoncé est juste,[83] il signifie que, dans les cas de délégation fédérale-municipale, un double test de validité s'impose: a) La loi fédérale confère-t-elle le *pouvoir* en question? b) La loi provinciale confère-t-elle la *capacité* nécessaire d'accepter et d'exercer ce pouvoir?

La délégation de pouvoirs *déclaratoires* soulève un problème spécial, dont il serait peut-être opportun de discuter à ce stade-ci, bien qu'il ne découle pas de la nature subordonnée de l'administration locale et qu'il contraint aussi les législatures provinciales. L'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* stipule que la nomination des juges des "cours supérieures, des cours de district et des cours de comté" établies dans chaque province est une responsabilité exclusivement fédérale. Cet article a été interprété de la façon suivante: une loi provinciale conférant aux titulaires provinciaux des pouvoirs déclaratoires analogues à ceux que possédaient au moment de la Confédération les juges de cours supérieurs, de cours de district et de cours de comté, serait invalide. Plusieurs tribunaux provinciaux et municipaux ont été attaqués sur ce point depuis nombre d'années. Dans le jugement *Toronto vs York*,[84] par exemple, l'Ontario Municipal Board a été contesté parce qu'on lui

avait conféré les pouvoirs d'une "cour prévue à l'article 96". Le conseil privé a soutenu que, même si à certains égards le *Board* pouvait exercer certains pouvoirs, ces aspects de la loi étaient relativement peu importants et "séparables" du reste de la loi, y compris la partie en question dans la cause, qui était "administrative" en essence et en substance.

Les imprécisions de langage de Lord Atkin dans cette cause ont créé quelque confusion. On pourrait leur faire dire qu'une province peut conférer uniquement des fonctions *administratives* aux tribunaux qu'elle crée, que tout pouvoir *judiciaire* doit découler de la loi fédérale.[85] En vérité, il ne s'agit que des pouvoirs judiciaires propres aux cours supérieures, aux cours de district et aux cours de comté, qui dépassent la compétence provinciale. Une décision récente de la Cour suprême du Canada en a décidé ainsi car, de l'avis de cette dernière, une loi provinciale relative aux impôts municipaux, peut validement habiliter une cour d'appel à enquêter sur le cas d'une personne qui aurait été évaluée comme contribuable des écoles publiques plutôt que des écoles séparées. Bien qu'un tel pouvoir soit d'une nature judiciaire, c'est le genre de pouvoir qui était exercé par les tribunaux de première instance avant la Confédération.[86] Malheureusement, il n'est pas facile d'établir une distinction entre les fonctions "administratives" et les fonctions "judiciaires" et entre les fonctions des tribunaux de "première instance" et celles des cours supérieures, des cours de district ou des cours de comté". Il en résulte une jurisprudence assez équivoque concernant les pouvoirs de genres particuliers de tribunaux. Ainsi, un traité récent décrit le "résultat curieux et embarrassant" d'une série de décisions concernant l'Ontario Municipal Board:

> "...bien que l'on puisse validement en appeler à l'Ontario Municipal Board du montant de l'évaluation municipale et de la catégorie d'imposition établie à l'égard d'un propriétaire foncier, le Board doit s'abstenir de décider s'il y a matière à évaluation..."[87]

Si l'on tente d'examiner les différentes causes entendues relativement à d'autres tribunaux municipaux ou autres du Canada, on obtient une image encore plus curieuse.[88]

IMMUNITE INTERJURIDICTIONNELLE

Même lorsqu'une corporation municipale a été clairement autorisée par la loi à traiter d'une certaine question dans le cadre de la compétence indéniable de la législature provinciale, elle peut être incapable d'appliquer ses règlements aux personnes ou organismes qui jouissent d'une certaine forme d'immunité interjuridictionnelle spéciale.[89]

La seule immunité conférée expressément par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* porte sur l'imposition. L'article 125 stipule que: "Les immeubles et les biens appartenant au Canada ou l'une des provinces ne seront pas imposables".[90] Cela signifie que les administrations locales ne peuvent imposer les propriétés parfois très importantes du gouvernement fédéral de ses agences et sociétés de la Couronne qui se trouvent dans les limites de leur territoire. Même si les municipalités peuvent demander une compensation pour les services qu'elles fournissent, comme l'eau courante,[91] il a été décidé que l'article 125 les empêche même d'exiger des

autorités fédérales qu'elles maintiennent leurs trottoirs en bon état ou qu'elles remboursent aux municipalités les coûts de cet entretien.[92] Aux fins de cet article, ce qui constitue exactement une "propriété de la Couronne" est une question qui a fait l'objet de litiges trop nombreux pour qu'on tente de les résumer dans le présent chapitre. Citons comme exemple une cause de la province du Manitoba, où il a été décidé que les loyers touchés par des propriétaires qui ne sont pas Indiens, pour des biens immobiliers loués à bail dans des réserves indiennes ne sont pas exempts de l'imposition municipale aux termes de l'article 125.[93] Le Pacifique-Canadien[94] et la compagnie de la Baie d'Hudson[95] jouissent aussi, dans l'Ouest du Canada, d'une certaine exonération fiscale garantie par la constitution, quoique sa portée pratique ne semble plus très grande.[96] On doit ajouter que, même si le gouvernement fédéral n'y est pas obligé constitutionnellement, il verse des subventions tenant lieu de taxes aux municipalités.[97]

Les tribunaux ont créé une forme d'immunité encore plus importante en décidant qu'aucune loi provinciale (et par conséquent municipale) ne peut s'appliquer à cet aspect fondamental d'un projet ou entreprise qui relève de la compétence législative fédérale. L'emplacement des aéroports dans les municipalités est ainsi soustrait à l'application des règlements locaux.[98] On ne peut exiger des exploitants de postes de radio et de télévision qu'ils se fassent délivrer un permis local d'affaires avant d'être autorisés à diffuser dans une municipalité.[99] Une société qui exploite un réseau téléphonique interprovincial peut passer outre les règlements municipaux qui exigent le consentement de la municipalité avant d'ériger des poteaux et d'installer des fils dans les rues de la ville.[100] Un règlement anti-fumée ne peut s'appliquer à la fumée produite par un navire dans le cours normal de son fonctionnement.[101]

Cela ne signifie pas qu'aucun règlement municipal ne pourra jamais s'appliquer aux entreprises fédérales. Les lois d'application générale qui n'ont qu'une portée accessoire et ne touchent pas de façon importante la nature fondamentale de l'exploitation sont applicables. Ainsi, on a exigé qu'un chemin de fer fédéral se conforme à un règlement municipal général qui oblige les occupants des terrains d'une municipalité à s'occuper de l'entretien des fossés se trouvant sur leur propriété.[102] Il a été décidé qu'une commission des ports nationaux se soumette à un règlement de zonage d'une ville, sauf si ce règlement nuit effectivement aux activités portuaires.[103] Une taxe d'affaires municipale pourrait probablement être exigée des entreprises règlementées par le gouvernement fédéral, si le paiement de cette taxe ne devient pas une condition de l'exploitation d'une entreprise dans une municipalité. Quoi qu'il en soit, l'immunité interjuridictionnelle restreint considérablement les pouvoirs légaux des domaines à l'égard desquels elles détiennent une responsabilité gouvernementale. Si on songe aux importants secteurs occupés par les propriétés fédérales, les risques de conflits entre les divers paliers de gouvernement sont évidents.

IMPOSITION ET DELIVRANCE DE PERMIS

Le Parlement du Canada détient des pouvoirs d'imposition presque illimités aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique:* "le prélèvement de deniers par tout mode ou système de taxation".[104] A cet égard, la juridiction des provinces chevauche celle des autorités fédérales

mais elle est un peu plus restreinte: "les contributions directes dans la province..."[105] Comme les administrations locales n'ont pas de statut constitutionnel, elles ne possèdent aucun pouvoir d'imposition garanti et elles dépendent dans ce domaine comme dans la plupart des autres, des pouvoirs qui lui sont délégués par les législatures provinciales.

Il y a un certain nombre de restrictions aux pouvoirs d'imposition qui peuvent être exercés par les provinces ou transmises par ces dernières aux administrations locales. On a déjà parlé de l'incapacité d'imposer les propriétés fédérales de la Couronne.[106] Parce que le champ d'imposition des provinces se limite "à la province", ces impôts doivent être soigneusement conçus et s'appliquer surtout à la propriété située dans la province, aux personnes y habitant ou aux transactions qui y sont effectuées.[107] Les droits interprovinciaux d'importation ou d'exportation sont interdits.[108] La restriction la plus importante est l'exigence que tous les impôts provinciaux et locaux soient "directs".

On définit ordinairement un "impôt direct" comme étant celui qui est vraisemblablement et finalement payé par les personnes qu'il frappe en premier lieu et qui n'est pas transmis par ces dernières à d'autres personnes sous forme d'augmentations de prix ou autrement.[109] Si une ville imposait une taxe de vente de 3% sur toutes les ventes au détail effectuées sur son territoire, il est probable que les détaillants hausseraient simplement leurs prix d'un pourcentage correspondant et la taxe serait finalement payée par les consommateurs.[110] Un tel impôt serait "indirect" et outrepasserait conséquemment les pouvoirs des autorités provinciales ou locales.

Toutefois, l'exigence relative à l'aspect direct de l'impôt ne constitue pas un obstacle aussi formidable qu'on le croirait au prélèvement de revenus au palier local. Dans la pratique, son impact est atténué par plusieurs facteurs. En premier lieu, des rédacteurs intelligents ont concu des moyens de formuler les lois fiscales de façon à contourner le problème. La technique normalisée employée pour appliquer des plans de taxe de vente provinciale du genre mentionné ci-dessus, par exemple, consiste simplement à les décrire comme étant des taxes d'"achat", frappent ouvertement le consommateur final, et à désigner le détaillant comme un simple "percepteur" du gouvernement.[111] Certains gouvernements provinciaux sont allés jusqu'à imposer de telles taxes au niveau du gros, en désignant le grossiste comme "percepteur" et le détaillant comme "sous-percepteur".[112] En second lieu, la principale source traditionnelle de revenus des gouvernements locaux, soit l'impôt foncier, a été reconnue comme un impôt direct par les tribunaux, même lorsque cet impôt revêt une forme transmissible; le fait qu'il a été invariablement classé ainsi avant la Confédération l'emporte sur les considérations fonctionnelles.[113] Enfin, la restriction relative à l'aspect direct ne semble pas s'appliquer au prélèvement de deniers par la délivrance de permis par les provinces ou les localités.

Dès les premières étapes des discussions relatives à la Confédération, on a reconnu que la juridiction provinciale devrait s'étendre aux: "licences de boutiques, de débits de boissons, de tavernes, d'encanteurs et autres, établies en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, locales ou municipales".[114] Le mot "autres" a été interprété libéralement et il s'ensuit que la plupart des formes d'activité commerciale tombent

dans le champ d'application du pouvoir provincial d'émettre des permis.[115] Comme l'exigence relative à l'aspect directe de l'impôt ne s'applique pas au coût des permis,[116] ce point de juridiction peut parfois être assez important pour les gouvernements provinciaux et locaux. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre une "taxe" et un "coût de permis". Le moyen de le faire semble être l'existence d'un certain élément de réglementation qui dépasse l'aspect "perception de recettes" de l'imposition; si le seul but de l'imposition est de toucher des fonds, il s'agit d'une taxe, et c'est, par conséquent, un impôt direct; mais, si l'imposition a aussi pour objet de réglementer l'activité en question, il s'agit d'un permis et le coût peut être indirect.[117]

Les principaux problèmes fiscaux des provinces ne sont pas de nature constitutionnelle. Une province qui a une bonne assiette fiscale détient généralement des pouvoirs constitutionnels qui lui permettent de prélever des revenus suffisants.[118] Les difficultés qu'éprouvent ordinairement certaines provinces découlent surtout de la faiblesse de leur économie et du fait que les autorités fédérales puisent déjà assez dans les poches des contribuables que les autres paliers de gouvernement ne peuvent en demander davantage. Les administrations locales connaissent aussi les problèmes de leurs maîtres provinciaux, mais elles ont en plus un handicap constitutionnel à cause duquel elles n'ont aucun accès garanti à aucune source de revenu.

POUVOIR DE DEPENSER DU GOUVERNEMENT FEDERAL

Les constitutions sont plus que des listes officielles de pouvoirs légaux. La réalité des ententes constitutionnelles est souvent influencée autant, sinon plus, par les facteurs non apparents que par le texte de loi. Au Canada, une des influences extra-légales est le "pouvoir de dépenser" du gouvernement fédéral.

On a déjà mentionné le pouvoir d'imposition presque illimité du gouvernement fédéral. Il est si étendu que le gouvernement du Canada peut facilement prélever beaucoup plus d'argent qu'il n'en a besoin pour s'acquitter des responsabilités officielles qui lui incombent en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale environ, l'excédent fédéral a servi à financer plusieurs projets qui relèvent légalement de la compétence provinciale--routes, éducation, santé, bien-être et ainsi de suite. Il en résulte que plusieurs activités des administrations locales, ou qui ont une grande portée sur les affaires locales, sont financées en partie par le trésor fédéral. Et comme celui qui tient les cordons de la bourse peut réglementer l'activité en question en imposant des conditions à sa participation financière, le gouvernement du Canada a une voix beaucoup plus influente sur la scène locale qu'il semblerait en avoir à la lecture de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et les causes où il a été interprété. Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et son application du point de vue des projets fédéraux dans le domaine municipal, est une des principales causes de tension des relations fédérales provinciales de nos jours.

On allègue parfois que ce pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral est inconstitutionnel. M. Pierre Elliott Trudeau a émis cette opinion alors qu'il était professeur de droit[119] et un célèbre *obiter dictum* de Lord Atkin dans l'*Unemployment Insurance Reference* est parfois

interprété de cette façon:

> "...en supposant que le Dominion a perçu des fonds au moyen de l'imposition, cela ne signifie aucunement que toute loi qui en dispose est nécessairement de la compétence du Dominion. Il se peut que ce soit une loi qui touche quand même les classes d'objets énumérés à l'article 92 et, si tel est le cas, elle serait *ultra vires*."[120]

Le poids de l'opinion universitaire semble cependant appuyer la validité légale du pouvoir de dépenser[121] et une décision récente de la Cour d'appel de l'Ontario l'a maintenue.[122]

A moins que la Cour suprême du Canada n'en vienne à une autre conclusion, ou que les négociations en vue d'une réforme constitutionnelle n'entraînent la renonciation au pouvoir de dépenser ou sa restriction.[123] l'existence de ce pouvoir fait que presque tous les problèmes urbains d'importance peuvent revêtir, sur le plan gouvernemental, au moins trois dimensions: locale, provinciale et nationale.

CHAPITRE 2

CANADA: POLITIQUES ET PRATIQUE DU QUEBEC

A. QUELQUES REACTIONS DU GOUVERNEMENT QUEBECOIS

Dans un document publié en mars 1978, le ministre québécois des Affaires municipales expose les politiques traditionnelles du gouvernement québécois en matière d'affaires urbaines et municipales.[1] Il insiste sur le fait que les municipalités sont devenues des créatures de la province aux termes de l'ordre constitutionnel de 1867, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, et il dénonce ce qu'il qualifie d'"intervention fédérale omniprésente" dans le domaine des affaires municipales. Il affirme que la compétence constitutionnelle du gouvernement québécois dans les affaires municipales n'est pas négociable et il demande aussi que les responsabilités respectives du gouvernement québécois et du gouvernement fédéral, prévues dans le système fédéral canadien, soient clairement identifiées et définies dans la Constitution. Après avoir exposé un choix d'options en matières de politiques, allant de la centralisation future, qui, de l'avis du ministre, pourrait se faire à Québec ou à Ottawa, à la décentralisation, le ministre déclare dans son document que le gouvernement québécois choisit la "décentralisation et la consolidation du pouvoir local". Il promet que cette dernière option obligerait le gouvernement québécois à établir comme:

> "objectif prioritaire le transfert au citoyen et aux administrateurs locaux qu'il élit du pouvoir qu'il possédait déjà d'exercer certaines responsabilités, et il a l'intention, de procéder dans un avenir rapproché à une importante décentralisation de ses activités de façon à rendre les centres de décisions aussi accessibles que possibles aux citoyens."

Le document souligne que par le passé la grande majorité des Québécois habitaient les régions rurales tandis qu'aujourd'hui 73 pour 100 de la population de la province vit dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants et que cette tendance à l'urbanisation se poursuivra. Les principaux reproches à l'égard du gouvernement fédéral, en plus de ce que le document qualifie de "tentation permanente d'Ottawa de tout centraliser", vont jusqu'à accuser le gouvernement fédéral d'instrusions dans les affaires municipales, qui sont souvent incompatibles avec les besoins véritables des Québécois. Les exemples précis comprennent les politiques en matière d'habitation appliquées depuis trente ans par la Société centrale d'hypothèques et de logement, laquelle, affirme-t-on, a favorisé la multiplication au Québec, depuis la Deuxième Grande guerre, de banlieues à faible densité de population où l'on retrouve surtout des maisons unifamiliales, avec les problèmes qui en résultent: d'énergie pour le chauffage et le transport, difficulté d'établir un système efficace de transport en commun, surtout dans les banlieues, coût exorbitant des infrastructures assumé en grande partie par les municipalités, perte des meilleures terres agricoles. Le document laisse entendre qu'il aurait été possible de favo-

riser une forme plus dense d'habitation: les citoyens et les municipalités auraient eu à faire face en fin de compte aux coûts de l'urbanisation et, en conséquence, à des impôts municipaux beaucoup moins élevés que dans le cas actuel.

Le nouvel aéroport international de Mirabel est donné comme exemple d'intrusion fédérale dans les affaires municipales au détriment des besoins véritables de la population québécoise. Rappelant que le choix de Mirabel comme emplacement du nouvel aéroport de Montréal a été fait contre le gré du gouvernement québécois d'alors qui, pour des raisons économiques à long terme, préférait la rive sud du St-Laurent, dans le triangle de développement économique déjà constitué par les villes de Montréal, Québec et Sherbrooke. Le document souligne une série de problèmes engendrés par la construction à Mirabel dont le Québec doit assumer le coût: l'expropriation beaucoup trop vaste des terres de cette région; la perte d'une partie des meilleures terres agricoles du Québec; le besoin, devenu actuel, de construire à un coût exorbitant un réseau routier pour desservir l'aéroport. Le ministre blâme aussi le gouvernement fédéral d'avoir favorisé l'aéroport de Toronto et, en conséquence, de ne pas respecter son engagement d'assurer à Mirabel sa véritable vocation d'aéroport international.

Le communiqué critique particulièrement les politiques du gouvernement fédéral dans la région d'Ottawa: pour réaliser l'intégration de Hull à la région d'Ottawa et créer ainsi la capitale nationale de demain, le gouvernement fédéral a tout simplement acheté 25% du territoire de Hull et donné ainsi un contrôle effectif des affaires de Hull à la Commission de la capitale nationale, organisme nommé par le gouvernement fédéral. Cette intégration de Hull à Ottawa est décrite comme particulièrement brutale, car elle s'est faite par la construction, sur une courte période, d'énormes immeubles logeant les bureaux du gouvernement fédéral dans le centre de Hull, par le changement radical de la condition et du style de vie de la région, par des démolitions massives et, en particulier, elle a entraîné des problèmes honteux d'hébergement et d'habitation pour les personnes qui habitaient ces quartiers. Pis encore, ce nouveau centre - ville de Hull, intimement lié à Ottawa, revêt graduellement un caractère anglophone, résultat tout naturel du fait que la plupart des fonctionnaires qui y travaillent sont de langue anglaise.

Enfin, le projet du ministère fédéral des Affaires urbaines touchant le Vieux port de Québec (Urbex-Québec) est un exemple classique de projet de planification du gouvernement fédéral improvisé à la hâte, souvent modifié et à la fin incohérent, qui a eu comme résultat de nuire à l'esprit d'initiative de ceux qui sont réellement responsables des questions urbaines au Québec.

Fait à noter, le ministre québécois des Affaires urbaines a remis plusieurs mois avant l'annonce de l'abolition projetée de ce ministère fédéral, un exposé de vues sur les politiques du gouvernement fédéral et leur application.[2]

B. LE POINT DE VUE DU QUEBEC SUR LE STATUT DES MUNICIPALITES EN REGARD DE L'ACTE L'AMERIQUE DU NORD BRITANNIQUE

LES VUES DU QUEBEC SUR LE STATUT DES MUNICIPALITES

On aurait bien tort d'isoler le problème constitutionnel urbain de l'ensemble du problème constitutionnel canadien: il en est un élément, il se nourrit à la même problématique et a contribué à la crise que nous traversons. Il a été, au Québec, cause de frustations depuis des décennies et n'a pas aidé la cause fédéraliste, loin de là.

Au moment où le Québec s'apprête à faire connaître à ses partenaires canadiens un ensemble de propositions de réaménagement constitutionnel, il n'est pas sans intérêt d'essayer de préciser la conception québécoise du statut et des pouvoirs des municipalités, de la place qu'elles doivent avoir dans nos structures politiques et du type de relations qu'elles peuvent entretenir avec les gouvernements supérieurs. Comme on le verra, cette conception se rapproche singulièrement des attitudes que le Québec a traditionnellement adoptées dans beaucoup d'autres secteurs. Elle se veut autonomiste, voir nationaliste, et particulièrement hostile aux pouvoirs unilatéraux du Fédéral qui ont engendré les déséquilibres dans le système fédéral canadien.

Le Québec a toujours estimé que le gouvernement fédéral n'était pas à sa place lorsqu'il intervenait dans le secteur municipal. Les déclarations de premiers ministres québécois et de ministres des affaires municipales, ainsi que de commissions d'enquête ou de groupes d'étude qui exposent cette position traditionnelle seraient longues à énumérer. Elles se résument à la proposition suivante: Québec possède une pleine et entière juridiction sur les municipalités et il n'est pas question qu'il s'en départisse au profit d'Ottawa. Dans son dossier noir intitulé *"L'évolution et les conséquences de l'intervention fédérale dans le domaine des affaires urbaines et municipales"*, voici comment, en février 1978, s'exprimait le Ministère des affaires municipales du Québec sur cette question:

> "Au Québec même, au cours des années, la position des divers gouvernements a sensiblement toujours été la même, peu importe le parti au pouvoir: pas d'intervention fédérale en affaires municipales et urbaines. Pendant les toutes dernières années, il y a eu quelque relâchement à cet égard, mais la position fondamentale demeure identique."[1]

Ce dossier noir cite un extrait d'un discours que prononçait en 1965, en Colombie-Britannique, le premier ministre Lesage et qui exprimait des vues par la suite réitérées par tous les premiers ministres du Québec.

Dès 1965, le Gouvernement du Québec proclamait l'indiscutable autonomie des provinces en matière d'administration municipale, son opposition au projet de création d'un ministère fédéral des affaires urbaines et aux intrusions du Fédéral dans des domaines municipaux, et son inquiétude à l'égard de relations directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Voici comment s'exprimait M. Lesage:

> "Nous tenons à réaffirmer ici qu'en vertu de l'AABN l'autorité en matière d'administration municipal relève exclusivement des provinces. Je sais qu'ici en Colombie-britannique vous êtes aussi chatouilleux que nous sur ce rapport. Je sais aussi que lors de la récente rencontre des ministres des Affaires municipales à Québec l'on a tenu à réitérer avec fermeté la volonté de voir le gouvernement fédéral respecter scrupuleusement l'autonomie des provinces dans ce domaine particulier.
>
> On a laissé entendre, ici même je pense, que le gouvernement fédéral songerait à créer un ministère des Affaires municipales. Ottawa a immédiatement nié la chose, mais j'espère qu'il ne s'agissait pas là d'un ballon d'essai, d'une première et discrète déclaration d'intérêt. L'existence d'un tel ministère serait, à notre avis, totalement inconstitutionnelle et ne ferait qu'augmenter les problèmes intergouvernementaux dans un Canada qui en compte déjà un nombre suffisant! Et le mieux pour éviter que le gouvernement fédéral ne soit tenté d'adopter pareille mesure c'est qu'il laisse entièrement aux provinces le soin de s'intéresser aux affaires municipales, en sortant des domaines municipaux où il s'est immiscé et en remettant aux provinces les sommes d'argent qu'il consacre actuellement à ces fins.
>
> Dans le même ordre d'idées puis-je ajouter que nous voyons avec une certaine appréhension une association canadienne de municipalités se tourner continuellement vers le gouvernement fédéral pour obtenir qu'il s'intéresse à des problèmes qui sont sans doute sérieux, mais dont la solution relève uniquement des provinces. Nous préférons discuter avec nos groupements provinciaux, que vous avez visité l'an dernier, - l'Union des municipalités du Québec, - et dont vous avez pu voir la vitalité et la compétence."[2]

Lorsque M. Lesage parle de l'autonomie provinciale dans les affaires municipales, il vise en particulier l'article 92, par. 8 de l'AANB qui reconnaît une compétence exclusive des provinces pour légiférer relativement aux institutions municipales, c'est-à-dire à cette compétence de créer, si les provinces le veulent, des institutions municipales, de définir leurs structures territoriales et politiques, les pouvoirs qu'elles peuvent exercer par délégation et leurs relations qu'elles peuvent entretenir avec les gouvernements supérieurs. Juridiquement parlant, on a toujours considéré les municipalités comme des émanations ou des créatures du Gouvernement du Québec et qui réalisaient la décentralisation

territoriale de l'administration provinciale. On n'a jamais parlé d'autonomie municipale en termes juridiques mais en termes politiques. Les municipalités sont vues comme des organismes subordonnés, sujets au contrôle, le cas échéant, du gouvernement du Québec et qui ne possèdent que les pouvoirs dévolus par les lois qui les gouvernent. Ainsi, en aucun cas, les municipalités ne peuvent exercer des pouvoirs que ne posséderait pas la Législature provinciale.

En d'autres termes, les municipalités du Québec ne peuvent prétendre régler tous les problèmes qui se posent à l'intérieur du territoire soumis à leur juridiction; elles doivent restreindre leurs activités aux matières que l'autorité provinciale leur délègue et qui ne sont pas de compétence fédérale. La question n'est donc pas de savoir, pour fins d'attribution d'une compétence législative à l'égard d'une activité donnée, si celle-ci se déroule à l'intérieur du cadre spatial municipal mais de savoir si cette activité ressortit aux compétences législatives fédérales ou provinciales. Au Québec, on n'a jamais mis en doute l'existence de pouvoirs d'intervention du Fédéral en milieu municipal; ce qui a été contesté, on le verra, est la démesure des interventions fédérales et leur caractère unilatéral.

Sur ce point, voici comment s'exprime le professeur Jacques Léveillé:

> "Il ressort clairement de la lecture "urbaine" que nous avons faite de la constitution canadienne que les pouvoirs d'intervention des provinces sur les milieux urbains ne sauraient s'exercer de façon efficace sans une reconnaissance et sans un recours à certaines compétences détenues par le gouvernement fédéral. (...) D'une part, le gouvernement fédéral dispose, de par la loi, de compétences sectorielles dont les incidences urbaines sont potentiellement déterminantes. D'autre part, le gouvernement provincial, à travers ses instances de décentralisation administrative, ou directement, possède théoriquement tous les instruments juridiques pour aménager les espaces internes des unités urbaines de son territoire et les rapports entre ces unités. Par ailleurs, ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provinciaux ne peuvent s'appuyer sur le texte constitutionnel pour s'attribuer une responsabilité indiscutable quant à l'aménagement de toutes les unités urbaines formant système sur le territoire canadien."[3]

Il ne saurait être question ici d'examiner les différents pouvoirs d'intervention sectoriels à incidence urbaine que le Parlement possède; ces questions ont déjà fait l'objet d'études publiées[4] qui démontrent qu'aucun palier de gouvernement ne peut prétendre avoir le monopole de l'émission des règles concernant le développement urbain. Là, comme ailleurs, on sait reconnaître au Québec que la concurrence législative existe.

Par ailleurs, cela ne signifie pas qu'on ait consenti au Québec à accepter la subtile distinction proposée par les autorités fédérales entre d'une part les affaires municipales et d'autre part les affaires ur-

baines; on a jamais accepté, au Québec, que le cadre d'analyse fédéral qui faisait des premières une affaire de compétence provinciale et des secondes une affaire de compétence fédérale. On n'a jamais accepté ce genre de dialectique selon laquelle le concept des "affaires urbaines" recoupait une réalité nouvelle correspondant à des problèmes nouveaux qui dépassaient les limites des unités urbaines et intéressaient donc le Canada dans son entier. On n'a jamais accepté au Québec que le Fédéral, parce qu'habilité à agir en milieu urbain par le biais de pouvoirs sectoriels, non seulement crée un ministère des affaires urbaines (depuis aboli) mais veuille assumer le leadership en matière d'habitation et d'aménagement urbain. Le rapport du groupe de travail sur l'urbanisation (Rapport Castonguay) de février 1976 avait examiné les interventions du Gouvernement fédéral dans les affaires urbaines et avait constaté l'extrême difficulté de dresser un tableau exact de toutes les politiques et programmes fédéraux susceptibles d'avoir un impact en milieu urbain. Par ailleurs, il avait analysé le fondement de ces interventions et avait remarqué:

> "Il faut d'abord noter que le gouvernement fédéral ne remet pas explicitement en cause la compétence des provinces à l'égard des institutions municipales. Les phénomènes associés à l'urbanisation ont toutefois en quelque sorte fait éclater les questions antérieurement considérées comme uniquement de nature locale. Outre les affaires strictement municipales, il y a maintenant les questions urbaines; au-delà de l'approache purement institutionnelle, les questions sont identifiées à partir de la réalité contemporaine. C'est à cette réalité que s'intéresse le gouvernement fédéral."[5]

Le Rapport Castonguay, dont de larges extraits se trouvent dans le dossier noir du ministère des Affaires municipales de février 1978, ne croit pas toutefois que le Fédéral propose cette approche uniquement pour empiéter sur les compétences provinciales en matières d'institutions locales mais prend acte de la décision d'Ottawa non seulement d'orienter ses interventions urbaines dans des directions "souhaitables" mais encore de considérer que "certaines questions ne doivent plus être envisagées uniquement à l'échelle des provinces mais qu'elles doivent être abordées à l'échelle de l'ensemble du Canada" (p. 328). Le Rapport était, sur ce point, étayé par une déclaration de l'honorable Barney Danson qui, en avril 1975, avait rappelé que le Fédéral disposait de nombreux instruments "appropriés et puissants" et dont il était prêt à servir "pour atteindre de nouveaux objectifs reflétant de nouvelles valeurs". Parmi ces nouveaux objectifs, le ministre Danson mentionnait la mise au point d'une politique nationale et d'une "stratégie urbaine à l'intention du Canada, en consultation avec les provinces, leurs municipalités et l'ensemble des Canadiens". Les questions que le ministre entendait résoudre avaient trait à la répartition de la population dans les collectivités urbaines et à la croissance urbaine, questions qui intéressent évidemment, au premier chef, les provinces.

Après avoir passé en revue les interventions du gouvernement fédéral dans certains secteurs (habitation, transport, développement économique, région de Hull) et noté les effets de ces interventions sur des matières de compétence provinciale (développement des infrastructures, normes de construction, aménagement du territoire, transport inter-et intra-

urbain, subventions aux municipalités pour travaux d'hiver), le Rapport constatait que le gouvernement fédéral était, grâce aussi à ses propriétés de sols en milieux urbains, à la localisation des services de ses ministères et de ses parcs, à l'exercice de certaines compétences et à l'adoption des programmes d'initiatives locales et d'horizons nouveaux, "omniprésent dans les affaires urbaines et locales québécoises" (p. 337). Selon le Rapport, cette présence ne pouvait qu'être lourde de conséquence; il ajoutait:

> "On ne saurait en effet perdre de vue que les villes constituent l'expression spatiale de l'organisation économique et sociale que se donne une société pour atteindre ses objectifs. La société québécoise a tenu à déterminer elle-même ce cadre dans le passé et malgré les faiblesses que celui-ci peut comporter, il est essentiel que notre société puisse dans l'avenir continuer d'assumer cette responsabilité fondamentale."

Cette partie du rapport, qu'accepte le Gouvernement actuel du Québec, était suivie de commentaires dans lesquels le Groupe de travail exprimait ses regrets pour les pressions politiques qu'exerçait le gouvernement fédéral sur les administrations locales avec ses programmes de subventions et pour la situation de quémandeuses dans laquelle on plaçait les municipalités et le gouvernement du Québec. Sans rejeter les interventions dites indirectes du Gouvernement fédéral dans les affaires urbaines (exemple, localisation d'un aéroport ou de services fédéraux) - à leur égard le Rapport recommande qu'une politique urbaine québécoise en tienne compte d'une façon valable et en tire le plus gros avantage - le Rapport concluait que les interventions fédérales directes devaient prendre fin. (Par interventions directes, le Rapport visait les secteurs de compétence provinciale et de nature locale: exemple, grandes voies de circulation, parcs de stationnement, aménagement du territoire, etc.):

> "Quant aux interventions fédérales directes, nous croyons qu'elles ne sont nullement justifiées et que le gouvernement du Québec doit prendre tous les moyens à sa disposition pour qu'elles cessent, même si, à court terme, une telle attitude peut signifier la perte de certaines subventions. Le Gouvernement du Québec doit enfin insister énergiquement pour que le gouvernement fédéral taxe moins les citoyens à ces fins, ce qui laisserait une marge financière accrue notamment aux administrations municipales et urbaines et aussi...au simple contribuable." (p. 338)

Vues autonomistes et critiques

On a utilisé largement le Rapport Castonguay parce qu'il semble présenter les vues les plus nuancées que l'on trouve au Québec sur ces questions et parce que ce Rapport jouit d'une très grande crédibilité. On observe que le document fait ressortir également le décalage qui existe entre les responsabilités théoriques au plan constitutionnel et les responsabilités effectives au plan pratique dans le domaine de l'urbain. Il fait également ressortir que c'est le Fédéral qui mène la barque et que le Québec a été à la remorque d'ottawa, celui-ci fixant les conditions

de sa participation ou plutôt les règles du jeu relatives au développement urbain, aménagement du territoire, transport, etc. Il est vrai que l'abstention de la part du Québec de se doter d'une politique urbaine a favorisé les interventions fédérales.

Le problème du décalage responsabilité-fiscalité avait été évoqué par le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay de 1956) qui avait noté le trop-perçu en impôt par le Gouvernement fédéral, ce qui laissait peu de marge de manoeuvre au Québec pour aider les municipalités à faire face à leurs responsabilités, la population étant déjà très imposée. Le Rapport n'était pas par ailleurs favorable aux divers programmes de subventions conditionnelles mis sur pied par les autorités fédérales.[6]

En fait, l'attitude rigoureusement autonomiste de la Province a occasionné à plusieurs reprises la perte de fonds fédéraux, la Province refusant de participer aux programmes fédéraux, comme par exemple, les programmes fédéraux d'aide à l'habitation, d'isolation thermique, de prêts ou de subventions aux municipalités. Cette attitude autonomiste était affirmée comme suit par le premier ministre Johnson lors de la conférence fédérale-provinciale sur l'habitation et le développement urbain, tenu à Ottawa, les 11 et 12 décembre 1967:

> "Ce sont les provinces et leurs municipalités qui sont le mieux en mesure de déterminer les besoins des Canadiens tant au point de vue de l'habitation qu'au point de vue aménagement urbain et de relier ceux-ci aux autres besoins sociaux: éducation, santé, bien-être, etc.
>
> Dans les secteurs, cependant où une collaboration intergouvernementale pourrait être nécessaire, nous souhaitons que celle-ci s'organise suivant les principes contenus dans le rapport du comité mentionné plus haut, de sorte que le gouvernement du Québec ou ses organismes soit le seul interlocuteur du gouvernement fédéral et de ses organismes. Il y a toutefois certains secteurs où l'initiative et la responsabilité doivent rester purement provinciales; il en est ainsi par exemple, de la structure municipale et des pouvoirs des municipalités ainsi que de l'aménagement du territoire. Dans ces domaines, le Québec ne tolérera aucune intervention fédérale directe ou indirecte; si des fonds ou des crédits fédéraux y deviennent disponibles, le Québec exigera que des avantages équivalents lui soient reconnus.
>
> Le Québec a ses propres politiques d'habitation et d'aménagement urbain. Il entend exercer toutes ses responsabilités dans ce domaine. Toutefois, les problèmes auxquels il doit faire face ne lui sont pas particuliers. C'est pourquoi il est heureux de l'occasion qui lui est offerte de prendre connaissance du point de vue du gouvernement fédéral, qui a convoqué cette conférence, et de celui des autres provinces qui partagent avec lui des préoccupations de même nature."[7]

En novembre 1972, à l'occasion de la Conférence tripartite tenue à Toronto, les provinces, y inclus le Québec, avaient aussi affirmé le caractère régional de l'urbanisation et leur volonté d'être libres de déterminer leur propre programme. Sous le gouvernement Bourassa, ces mêmes vues autonomistes ont prévalu. La littérature produite par le Gouvernement actuel maintient la même position d'hostilité à l'endroit de la présence fédérale dans les affaires urbaines. La documentation disponible issue du Gouvernement péquiste (exemple le dossier noir mentionné précédemment) adopte un ton très dur et accusateur, proposant carrément qu'Ottawa se retire de tout le champ des affaires urbaines. Le document québécois passe en revue des arguments utilisés par le Gouvernement fédéral pour justifier son action dans les affaires urbaines et les rejette tous (arguments à l'effet que les provinces sont trop petites, qu'Ottawa a de l'argent pour résoudre les grands problèmes de la société canadienne, que le domaine des affaires urbaines n'est pas clairement défini, que le Gouvernement fédéral investit beaucoup dans les villes, etc.). Il estime que les programmes fédéraux ne respectent pas les priorités provinciales, sont improvisés et d'inspiration paternaliste, vont à l'encontre des vrais besoins du Québec et n'ont pas la continuité désirée.

De son côté, le Premier ministre actuel du Québec s'est opposé, au cours des dernières années, aux initiatives variées du Fédéral, entre autres dans les secteurs de l'habitation, de l'isolation thermique et des subventions aux municipalités. Ses objections, perçues parfois comme des "crises" par la presse écrite, ont porté les fruits qu'on connait: c'est-à-dire la levée des conditions unilatéralement fixées par le Fédéral et qui, selon le Québec, constituaient une ingérence dans les champs provinciaux (exemple, la réduction des limites de temps dans le programme d'isolation thermique) permettaient à Ottawa de traiter directement avec les municipalités. On peut évidemment parler de victoires "provinciales" dans ces trois derniers dossiers, mais non de victoires "péquistes", parce que le Premier ministre ne faisait que défendre des positions traditionnelles du Québec.

Force nous est de constater que la littérature gouvernementale et la littérature doctrinale du Québec sont très critiques devant les interventions fédérales dans des domaines perçus comme étant traditionnellement de compétence provinciale. Cette littérature reconnaît, dans certains cas, que les autorités fédérales n'étaient pas démunies de pouvoirs ou de justifications légitimes pour agir, mais, dans l'ensemble, on fait au Québec un bilan négatif des activités fédérales en milieu urbain, d'autant que les objectifs fédéraux étaient surtout mis en oeuvre au moyen du pouvoir fédéral de dépenser qui est très mal vu. Bien entendu, si l'action fédérale avait été menée en conjonction et en consultation avec les autorités provinciales, la critique serait moins sévère et aussi moins unanime. On trouvera dans le Rapport Castonguay[8] ainsi que dans le Rapport Legault[9] un bilan plutôt négatif des activités de la Société centrale d'hypothèques et de logement, au Québec.

L'ensemble de la littérature relative aux problèmes urbaines reconnaît que le Fédéral exerce le leadership pour le développement urbain. On reconnaît qu'Ottawa est le meneur de jeu et qu'il peut même dicter le zonage, la largeur des rues, etc. La Province a accepté, malgré elle, ce leadership parce qu'elle ne peut résister aux pressions des munici-

palités et des citoyens qui ont besoin des sommes disponibles en vèrtu des programmes fédéraux. Le jugement suivant est celui des professeurs Divay et Godbout et personne n'ose contester sa validité:

> "Dans le domaine de l'habitation, et des affaires urbaines en général, la philosophie fédéraliste reconnaît au niveau provincial une prééminence de principe, alors qu'en réalité, le gouvernement fédéral exerce les influences déterminantes. Jusqu'à maintenant l'action provinciale n'a pas contredit la hiérarchie de fait: fédéral-provincial-municipal."[10]

Un mode de correction du déséquilibre et qui est en voie d'implanatation[11] (il avait été suggéré par le Rapport Castonguay) consiste à doter le Québec d'une politique urbaine et d'une politique d'aménagement du territoire. Constitutionnellement parlant, les autorités fédérales ne sont pas liées par ce genre de politique, mais, d'après nos informations, le Québec opposerait une fin de non-recevoir à toute intervention fédérale qui ne serait pas compatible avec la politique québécoise. Ce serait, dit-on dans certains milieux, la seule façon de rendre crédible la politique québécoise.

Un renforcement de l'autonomie locale

Le secteur des affaires urbaines est donc un important foyer de discorde dans les relations fédérales-provinciales. La démarche du Gouvernement du Québec ne semble pas poursuivre un objectif d'éviction du Gouvernement fédéral de la scène au profit d'une centralisation accrue de responsabilités dans les mains du Gouvernement du Québec. L'autonomie municipale et la décentralisation sont des valeurs qui connaissent une période d'essor et il n'est pas question de réduire l'enveloppe des pouvoirs municipaux. Les citations suivantes de deux rapports gouvernementaux illustrent très bien la philosophie favorable au renforcement de l'autonomie municipale.

Rapport Castonguay: (précité)

> "Par leur rôle politique et par la nature des responsabilités qu'elles assument, intimement liées au cadre de vie immédiat des citoyens, il est certain que les municipalités constituent un palier gouvernemental qui doit être de toute première importance dans notre système démocratique. Comme nous l'avons déjà affirmé, il est à notre avis essentiel que le gouvernement du Québec les reconnaisse comme telles et leur accorde tous les moyens qui leur sont nécessaires pour bien jouer leur rôle, tant dans son aspect politique que dans son aspect administratif (...)
>
> Nous croyons en conséquence que c'est sous l'angle d'une revalorisation et d'un renforcement de ces autorités politiques et administratives locales que sont les municipalités qu'il faut envisager l'ajustement des structures urbaines aux réalités contemporaines." (p. 136-7)

Rapport Legault sur l'habitation: (précité)

"Le Groupe de travail sur l'habitation considère que les autorités locales (municipales ou régionales) se trouvent mieux placées que quiconque pour connaître les particularités du milieu en matière d'habitation et pour répondre efficacement aux besoins de la population. En conséquence, il est essentiel de reconnaître aux collectivités locales un rôle de première place dans le domaine de l'habitation, et de leur attribuer une autonomie et des fonds suffisants pour qu'elles puissent exercer pleinement leurs responsabilités." (p. 75)

Ces citations traduisent la mentalité qui domine présentement au Québec sur ce point.

DEFINITION DE LEURS POUVOIRS LEGISLATIFS

Il ne semble pas y avoir au Québec une école très forte qui remette en cause le rôle et la place des municipalités. On parle plutôt, et c'est là aussi le discours du Gouvernement actuel, d'une consolidation des municipalités et de la nécessité d'équilibrer fiscalité et responsabilité municipales. Le langage de la décentralisation, de la nécessité de rapprocher le citoyen du milieu décisionnel qui le concerne intimement, de la démocratie de quartier, etc. est en langage à la mode et rentable politiquement. De plus, un grand secteur de l'opinion est d'accord pour dire que l'administration provinciale est trop centralisée et qu'il y a lieu d'opérer des transferts de pouvoirs au profit de l'administration locale ou régionale. Bref, on ne vit pas actuellement une période d'érosion du pouvoir municipal même si on observe, par ailleurs, l'implantation d'une surveillance et d'un contrôle gouvernementaux plus rigoureux de l'activité municipale.

La description de l'enveloppe des pouvoirs législatifs dévolus aux municipalités dépasserait largement les cadres de ce mandat. D'ailleurs, ce genre de travail a déjà été fait (voir, entre autres, A. Tremblay et R. Savoie, "Précis de droit municipal"[12] et le Rapport Castonguay et annexes). On peut néanmoins observer que les pouvoirs municipaux, au Québec, ne sont pas des pouvoirs inhérents, mais des pouvoirs délégués. La règle est que les municipalités n'ont que des pouvoirs délégués par l'autorité provinciale, et ces pouvoirs elles ne peuvent ni les étendre ni les excéder. Le législateur provincial n'est lié par aucun patron ou plan préétabli lorsqu'il délègue des pouvoirs à des corporations municipales. Sa contrainte, à part l'aspect politique des choses, est d'ordre constitutionnel: il ne peut déléguer plus qu'il ne possède et ne peut abdiquer ses pouvoirs ou créer un nouvel organe législatif qui supplanterait l'Assemblée nationale du Québec. Ceci vaut également dans les autres provinces canadiennes.

Dans la réalité, le législateur québécois n'a pas doté les municipalités urbaines du Québec de pouvoirs uniformes, alors que les municipalités rurales régies par le Code municipal ne possèdent que les pouvoirs prévus à ce Code. Les cités et villes (municipalités urbaines) sont *en principe* régies par la Loi des cités et villes,[13] sauf les Villes de Montréal et de Québec qui possèdent des chartes spéciales exhaustives qui

remplacent la Loi des cités et villes. Cette Loi est donc la règle générale en milieu urbain, mais il ne faut pas perdre de vue que plus de la moitié des cités et villes du Québec (elles sont environ 280 en tout) ont obtenu, par charte spéciale, de l'Assemblée nationale des pouvoirs spéciaux, dérogatories à la Loi des cités et villes. Ces pouvoirs spéciaux varient généralement en étendu selon l'importance de la ville (selon la loi, on ne devrait parler que de ville). C'était malheureusement la mode autrefois en effet de solliciter de Québec des exceptions à la règle générale, mais aujourd'hui on constate que le recours ou procédé de la charte spéciale est en voie de déclin.

L'enveloppe des pouvoirs municipaux, en milieu urbain, ne présente donc pas d'uniformité. Malgré cette donnée, on peut néanmoins affirmer que la cellule des pouvoirs communs à toutes les villes est la plus importante et qu'elle se retrouve incorporée au Code municipal. Ces pouvoirs se caractérisent par leur dimension de matières de nature locale ou privée dans la province et de matières de propriété et de droits civils (art. 92, par. 13 et 16 AANB). Ils se rapportent d'abord à l'ordre public local, c'est-à-dire aux moyens que possèdent les municipalités pour instaurer la paix publique locale (circulation, attroupements, bruit, indécence, hygiène, etc.). En deuxième lieu, ils ont trait à la protection de la personne et de la propriété (santé, police, incendie, pollution, salubrité des établissements, commerce, industrie, développement industriel, etc.). Dans une troisième catégorie, on retrouve les pouvoirs relatifs aux différents services que les municipalités peuvent organiser (aqueduc, égouts, traitements des eaux usés, travaux municipaux, transport, loisirs, etc.). Enfin, la dernière catégorie de pouvoirs vise la réglementation de la propriété et l'aménagement du territoire (zonage, construction, lotissement, habitation, etc.).

Les fonctions municipales sont, au Québec, nombreuses et coûteuses, mais, sauf quelques exceptions (services de police dans les villes, rôle d'évaluation et tenue d'élections, nomination de certain officiers), elles ne sont pas obligatoires en ce sens que les municipalités ne sont pas obligées de mettre en oeuvre leurs pouvoirs délégués: c'est le conseil municipal que décide de niveau des services disponibles et de l'intensité de la réglementation dans les matières de son ressort. Le dynamisme municipal est donc souvent proportionnel à la richesse de la population.

On remarque aussi que ces fonctions concernent le citoyen de très près et que le gouvernement local, à cause de la nature de son activité, peut entretenir des relations directes et très étroites avec le citoyen.

Ces facteurs (importance et coût des fonctions municipales, proximité du gouvernement local du citoyen, omission de réglementer des autorités municipales) ont largement contribué, à des degrés divers, à la prise en charge par les gouvernements supérieurs d'attributions qui relevaient des municipalités. Ainsi, par exemple, le Gouvernement provincial s'est progressivement substitué à l'action municipal dans les domaines de la santé, sécurité sociale, voirie, environnement, zonage agricole, habitation, transport, pollution, etc.). De son côté, le Gouvernement fédéral, par ses nombreux programmes, est aussi intervenu dans de très nombreux secteurs de réglementation municipale: habitation, construction, rénovation urbaine, infrastructures et équipements municipaux, traitement des eaux usées, développement industriel, transport, parcs, etc. Bref, le terrain

municipal a fait l'objet de convoitise des deux paliers supérieurs de gouvernement, et l'emprise qu'exerce le conseil municipal sur ses affaires traditionnelles, que tout le monde voudrait bien protéger, dépend beaucoup des politiques fédérales et provinciales. L'enveloppe de ses pouvoirs n'a aucune pérennité et s'imbrique dans celle des deux autres paliers de gouvernement qui l'influencent profondément.

LEURS POUVOIRS DE TAXATION

La fiscalité municipale québécoise a fait l'objet, ces dernières années, d'études descriptives et critiques qui sont fiables: d'abord dans le Rapport Castonguay et annexes, ensuite dans les deux documents de référence préparés par le Ministère des affaires municipales et déposés par le Secrétariat des Conférences socio-économiques à la conférence Québec-Municipalités, tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin 1978. Il ne s'agit pas de reprendre ici ces descriptions mais plutôt de dégager les aspects dominants de cette fiscalité et les éléments majeurs de la réforme qui interviendra bientôt.

Le cadre de la fiscalité municipale est entièrement fixé par le législateur provincial; c'est lui seul qui définit les sources de taxation accessibles à l'autorité municipale. L'Assemblée nationale peut déléguer aux corporations municipales ses attributions législatives relatives à "la taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux" (art. 92, par. 2 de l'A.A.N.B.). En théorie, les corporations municipales pourraient, avec la permission du législateur provincial, percevoir des impôts directs sur le revenu des particuliers et des corporations, comme elles pourraient se voir interdire l'accès au champ de la taxation foncière: deux hypothèses plutôt peu vraisemblables.

Ainsi qu'on le soulignait au début du rapport, les champs d'imposition mis à la disposition des municipalités s'avèrent insuffisants pour leur permettre de boucler leur budget. On a observé, au cours des dernières années, une lente diminution de l'autonomie financière des municipalités et, en contrepartie, une plus grande dépendance de celles-ci des revenus gouvernementaux. Ainsi, en 1976, environ 75% seulement des budgets municipaux était assuré par des ressources locales, l'autre 25% venant de revenus de transfert (transferts imputables à la taxe de vente et à des subventions, conditionnelles et inconditionnelles).[14]

Les revenus dits autonomes des municipalités comprennent:

a) La taxe foncière générale et spéciale

Celle-ci représente environ 40% des budgets municipaux. Elle est imposée en vertu de la Loi sur l'évaluation foncière de 1971[15] sur tous les biens-fonds imposables à l'exclusion de ceux qui ne doivent pas apparaître au rôle d'évaluation ou qui sont exemptés. Alors que les revenus dérivant de la taxe foncière générale doivent servir normalement à défrayer les dépenses d'administration générale, ceux provenant des taxes foncières spéciales (ou d'améliorations locatives) servent plutôt à financer les coûts de certaines immobilisations particulières, par exemple, la construction de rues ou de trottoirs dans un arrondissement. Tout le monde attribue à la taxe foncière un caractère régressif, heurtant en particulier les faib-

les revenus, mais il n'est pas question de l'abandonner. Cette forme de taxation peut, dans certaines municipalités, être écartée puisque l'on pourra boucler le budget avec les revenus de transfert seulement.

b) Les taxes de service

Ces taxes sont, juridiquement parlant, des rétributions pour services rendus aux consommateurs et les revenus en découlant ne peuvent donc, sauf dispositions contraires, excéder les dépenses qu'entraîne le fonctionnement des services pertinents. *Stricto sensu*, elles ne sont pas des taxes, sauf dispositions contraires. Ces taxes, qui représentent un peu plus de 10% des budgets municipaux, comprennent les taxes d'aqueduc, d'égout, d'enlèvement des ordures et de la neige. Ces taxes ne sont pas utilisées de façon uniforme dans le Québec.

c) Les taxes d'affaires, licences et permis

Ces taxes, que les municipalités ne sont nullement obligées de percevoir, comprennent surtout la taxe sur la valeur locative des immeubles industriels et commerciaux que les villes peuvent imposer; les municipalités rurales ne peuvent y recourir. Au lieu d'imposer cette taxe sur la valeur locative, les municipalités (toutes les municipalités) peuvent émettre des licences et permis, ce qui est beaucoup moins rentable que la taxe sur la valeur locative.

L'ensemble de ces taxes représente un peu plus de 6% des budgets municipaux.

d) Les autres revenus de source locale

Ces autres revenus représentent environ 17% des revenus totaux des municipalités. On y retrouve la taxe sur les locataires (de peu d'importance), les compensations tenant lieu de taxes, les différents droits perçus par les municipalités, les intérêts, les amendes et les pénalités, les droits sur les divertissements, les dons, etc.).

Les revenus de transfert incluent d'abord la partie de la taxe de vente qui revient de par la loi aux municipalités et qui leur est redistribuée par les autorités provinciales; cette dernière occupe 16% de l'ensemble des budgets municipaux. Ils incluent aussi les subventions offertes sans condition aux municipalités (exemple: Loi de 1977 sur les subventions offertes sans condition aux municipalités de 10 000 habitants ou plus).[16] Ces subventions inconditionnelles représentent environ 5% des revenus globaux. Quant aux subventions conditionnelles, qui ont la même importance relative, elles sont généralement destinées à des fins d'immobilisation: services municipaux d'aqueduc et d'égout en particulier.

Tous ces revenus de transfert sont généralement très critiqués puisqu'ils sont incompatibles avec les concepts d'autonomie municipale et de responsabilité fiscale. Le gouvernement actuel a proposé une réforme qui va dans le sens d'une meilleure coïncidence entre les taxes et les revenus locaux d'une part et les dépenses afférentes aux coûts des services municipaux.

L'option fondamentale de la réforme de la fiscalité municipale

a été définie en ces termes par le Gouvernement du Québec:

> "Les relations entre le Québec et ses municipalités peuvent s'établir suivant deux schémas généraux résultant de l'une ou l'autre des deux options suivantes: celle de l'absorption graduelle par la province de fonctions traditionnellement municipales et celle de l'affirmation de l'autonomie locale. Les solutions aux problèmes fiscaux municipaux varieront considérablement selon que l'on privilégie l'une ou l'autre option, même si l'objectif demeure le même: donner aux municipalités des moyens financiers adéquats pour exercer les fonctions qui leur sont dévolues.
>
> La première option, celle de l'absorption par le province de fonctions traditionnellement municipales, conduirait graduellement à la prise en charge par le gouvernement de certaines fonctions locales, telles le transport en commun, la protection policière, les loisirs, etc., pour n'en citer que quelques exemples.
>
> La deuxième option, celle de l'affirmation de l'autonomie locale, exigerait que la municipalité puisse compter sur un champ fiscal qui lui soit propre et une limitation des interventions gouvernementales dans les secteurs municipaux. Ceci implique une obligation subséquente pour la municipalité et ses citoyens de définir leurs priorités et de trouver les fonds locaux nécessaires à leur réalisation à l'intérieur d'une assiette fiscale repartagée.
>
> D'une façon générale, on peut affirmer que la première option a été favorisée dans le passé par le gouvernement du Québec comme par la plupart des gouvernements provinciaux du Canada. Depuis quelque temps cependant, les collectivités locales et les gouvernements provinciaux eux-mêmes semblent en venir à la conclusion que cette option entraîne à moyen et à court terme tant un étiolement des fonctions légitimes des administrations municipales qu'une augmentation rapide sinon excessive du coût des services "absorbés". De plus, une telle option comporte des effets négatifs au plan de la démocratie locale. Elle pourrait nuire à la participation des citoyens aux prises de décisions qui les concernent, et de là, le risque que ces choix ne correspondent pas aux aspirations des citoyens.
>
> Toutes les consultations et études entreprises ces dernières années favorisent d'ailleurs l'option de l'autonomie locale. Pour l'ensemble de ces raisons, le gouvernement a choisi de fonder la réforme de la fiscalité sur l'option de l'affirmation de l'autonomie locale."[17]

A l'occasion de la conférence Québec-Municipalités, au cours de laquelle le Gouvernement avait déposé un projet détaillé de réforme de la

fiscalité municipale, avait été mis sur pied un comité conjoint composé de représentants du Ministère des affaires municipales, de l'Union des municipalités, de l'Union des conseils de comté, de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal, des communautés urbaines et régionales et des grandes villes du Québec. Le comité conjoint étudia en détail le projet gouvernemental qui subit plusieurs modifications. On s'entendait à l'intérieur du comité sur le principe de l'adéquation des dépenses municipales aux ressources locales ou, si l'on préfère, sur le principe de l'autonomie fiscale municipale: pleine responsabilité de l'administration municipale sur ses revenus et dépenses et fin des pèlerinages à Québec pour obtenir des subventions.

Dans son discours du budget 1979-1980 prononcé le 27 mars 1979, le Ministre des finances du Québec a annoncé que le Gouvernement avait retenu la plupart des conclusions dudit comité conjoint et que les éléments suivants de la réforme entreraient en vigueur en janvier 1980:

-- abolition de l'impôt scolaire normalisé; les municipalités deviendraient ainsi libres de percevoir les taxes foncières désirées dans le champ libéré;

-- élargissement de l'assiette de l'imposition foncière par l'élimination d'exemptions prévues à la Loi de l'évaluation foncière et par l'imposition (à 80%) des immeubles du gouvernement, des hôpitaux, des universités, etc.;

-- conservation par les municipalités du champ de la taxation d'affaires;

-- abolition des revenus de transfert (taxe de vente, subventions conditionnelles et inconditionnelles), sauf quelques rares programmes de subventions correspondant à des politiques du gouvernement;

-- création d'un fonds de péréquation (entraide intermunicipale) pour aider les municipalités les moins prospères;

-- instauration d'un crédit d'impôt foncier qui profitera aux ménages à faible revenu.[18]

REACTIONS ET PLAINTES QUE LEUR SITUATION SUSCITE

Ces réaménagements de la fiscalité municipale font évidemment suite aux doléances maintes fois exprimées par les représentants municipaux, afin que soient traduits en termes concrets les principes de base d'autonomie municipale et de responsabilité fiscale. On peut affirmer que ces aménagements disposeront d'une bonne partie du contentieux Québec-municipalités relatif à la situation des municipalités. Au reste, les relations Québec-municipalités n'étaient pas mauvaises, dans l'ensemble. Ainsi, dans un sondage réalisé en 1974 pour l'Union des municipalités du Québec par le Centre de sondage de l'Université de Montréal, il ressortait que 42% des informateurs se disaient satisfaits des relations entre les municipalités et le gouvernement provincial, 38% se disaient plus ou moins satisfaits et seulement 20% insatisfaits. Malgré l'arrivée du Parti Québécois au pouvoir et l'obédience plutôt fédéraliste des maires du Québec, on serait porté à penser que ces données n'auraient pas tellement changé, rien de très significatif n'autorisant à affirmer le contraire.

Par ailleurs, le même sondage révèle que les municipalités du Québec seraient moins satisfaites de leurs relations avec le Gouvernement fédéral: 28% des responsables s'estiment satisfaits de ces relations, 43% plus ou moins satisfaits et 29% insatisfaits. Le rapport de sondage ajoute:

> "Si on aborde le niveau des relations fédérales-provinciales par rapport aux questions municipales, l'insatisfaction l'emporte. Trois informateurs sont insatisfaits pour chaque informateur satisfait (47% contre 15%), avec plus du tiers des informateurs plus ou moins satisfaits. On peut donc conclure que les responsables municipaux sont d'autant plus satisfaits qu'il s'agit d'un type de relations intergouvernementales dans lequel il sont appelés à jouer un plus grand rôle." (p. 4)

Les relations fédérales-provinciales relatives aux questions municipales sont déficientes, et les administrateurs municipaux n'en sont pas satisfaits.

Enfin, le sondage indique que les municipalités entretiennent, dans les faits, des relations avec le gouvernement fédéral, mais ces relations sont cinq fois moins nombreuses que les contacts avec les organismes provinciaux, le gouvernement provincial incitant (on le verra) les municipalités à passer par lui pour traiter avec le fédéral. Le rapport conclut sur ce point:

> "Si les municipalités sont prêtes à avouer que ce sont les relations fédérales-provinciales qui leur paraissent les plus déficientes, il se peut qu'elles ne soient pas en mesure de faire un consensus sur la formule la plus appropriée des relations entre le municipal et le fédéral par suite de la perception des désirs du gouvernement provincial." (p. 14)

Le désir du gouvernement provincial étant que les municipalités ne se mêlent pas des relations fédérales-provinciales et évitent de dialoguer directement avec les organismes fédéraux, les responsables municipaux manifestent beaucoup de prudence sur ces terrains. C'est utile de mentionner que l'Union des municipalités et l'Union des conseils de comté du Québec n'ont aucun position officielle sur la question constitutionnelle.[19]

Dans les faits, on observe une attitude pragmatique de la part des dirigeants municipaux qui n'ont rien contre le fait de transiger directement avec le Fédéral: ils prennent ce qui passe, c'est-à-dire essayent d'obtenir l'argent disponible en vertu des programmes fédéraux, qu'ils ne rejettent pas du tout, afin que leurs électeurs en bénéficient, et respectent les directives provinciales. C'est le Gouvernement provincial qui fait la bagarre, se plaint, réagit, etc.; eux observent, avec regret.

On n'a repéré que peu de prises de positions de la part des leaders municipaux. Une des plus notables est celle du maire de Montréal qui en mars 1974 jugeait dangereuses les visées centralisatrices d'Ottawa et reprochait aux municipalités leur complaisance envers les percées du Fédéral dans le champ urbain. Il leur reprochait aussi leur vénalité et con-

statait qu'Ottawa ne s'embarrassait pas avec la constitution et pourrait laisser tomber les municipalités, à sa guise, puisque n'ayant aucune responsabilité constitutionnelle envers elles.[20]

NOUVELLES PROPOSITIONS QUANT AU PARTAGE DE L'ASSIETTE FISCALE ENTRE LE FEDERAL ET LA PROVINCE

Pendant que la réforme fiscale, au niveau municipal, se fait au Québec, on ne peut pas dire que les relations fiscales fédérales-provinciales débouchent sur de nouveaux réaménagements de compétences. Les positions du Québec dans le secteur fiscal et à l'égard des programmes conjoints et des subventions conditionnelles du Fédéral ont été sans cesse répétées et renouvelées. On les retrouve résumées dans le recueil préparé par le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes et intitulé "Propositions constitutionnelles 1971-1978".[21] Québec a toujours demandé, entre autres:

-- un nouveau partage fiscal adapté aux besoins des provinces;

-- l'abolition des subventions, subsides et transferts fédéraux conditionnels;

-- l'abolition des subventions fédérales relatives à l'habitation et aménagement urbain;

-- l'équivalence fiscale pour les programmes conjoints auxquels le Québec ne participe pas, telle équivalence devant être versée aux gouvernements provinciaux;

-- la restriction du pouvoir fédéral de dépenser aux matières de compétence fédérale ou concurrente ou, à tout le moins, un meilleur contrôle de ce pouvoir.

A l'occasion de la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la constitution des 5 et 6 février 1979, le Québec a réitéré toutes ces positions. Aucune entente n'est intervenue à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser, Ottawa voulant continuer à verser des subventions conditionnelles aux provinces si une majorité d'entre elles était d'accord, l'équivalence fiscale devant être versée directement aux individus des provinces non participantes. Aucune entente n'est intervenue non plus relativement aux autres éléments du contentieux fiscal. Le gouvernement fédéral était disposé à autoriser les provinces à imposer des impôts indirects à certaines conditions (absence d'obstacle au commerce interprovincial et non-imposition des personnes résidant à l'extérieur de la province). Les provinces ont préféré étudier la question qui a été renvoyée au comité interministériel fédéral-provincial.[22]

CONSTITUTIONNALISATION DU STATUT DES MUNICIPALITES ET DELIMITATION CONSTITUTIONNELLE DE LEURS ATTRIBUTIONS

Les pages qui précèdent indiquent, à elles seules, qu'il serait bien illusoire de penser que le gouvernement du Québec puisse accepter une mention spécifique des municipalités dans la constitution, accompagnée d'attributions constitutionnelles pour celles-ci. Mentionner les municipalités dans la constitution du pays signifierait enchâsser leur statut,

ce qui n'aurait guère de signification concrète à moins de garantir, par voie constitutionnelle, des compétences aux municipalités, comme par exemple: les matières locales dévolues traditionnellement aux instances locales. Cela voudrait dire aussi la reconnaissance constitutionnelle d'une troisième palier de gouvernement qui, logiquement, ne s'inscrirait plus dans le présent statut de subordination par rapport au Gouvernement provincial. Un tel ordre de choses devrait aussi supposer la possibilité de relations directes entre le Gouvernement fédéral et les municipalités, et de conférences tripartites (fédérales-provinciales-municipales) comme celle qui s'est déroulée à Toronto, en novembre 1972.

Un examen du contexte politique québécois oblige à conclure que l'hypothèse n'a aucune chance d'être retenue, du moins tant que la réforme constitutionnelle n'aura pas été réalisée de façon satisfaisante sur les points considérés essentiels par les gouvernements qui se sont succédés depuis 1960. Aucun parti politique n'est prêt à défendre ce projet qui comporterait de sérieux risques électoraux.

Les positions de principe adoptées par les premiers ministres Lesage, Johnson et Lévesque, entre autres, ne laissent aucune ambiguïté: Québec ne tolère pas les relations directes entre le Gouvernement fédéral et les municipalités et ne veut participer à aucune conférence tripartite, ce qui exclut la viabilité du projet. Tout au plus, le gouvernement acceptera que des représentants municipaux fassent partie des délégations provinciales participant à des conférences intergouvernementales.

Le contexte québécois ne se prête aucunement à quelque diminution des compétences législatives québécoises. Alors que la présence fédérale dans les affaires municipales et urbaines est remise en question par tout le monde, tout projet dont l'effet serait d'ouvrir l'accès à des chasses gardées du Québec et de légitimer une action fédérale qui a été toujours dénoncée risquerait de "couler" au plan politique son proposeur. Celui-ci se ferait sans doute accuser de reconnaître la thèse fédérale selon laquelle les affaires urbaines sont de dimension nationale et se ferait imputer le désir d'institutionnaliser la concurrence gouvernementale et le courtisanat en milieu municipal.

Dans le passé, le Québec n'a dérogé à cette attitude qu'à de rares reprises, en particulier lorsqu'il a accepté de participer à la conférence tripartite de novembre 1972. Par la suite, il a clairement indiqué qu'il ne participerait plus à ce type de conférence. Voici comment s'exprimait sur ce point le Ministre des affaires municipales du Québec dans une lettre adressée le 10 février 1975 à son homologue Brian Peckford de Terre-Neuve:

> "Bien que le gouvernement du Québec appuie pleinement le régime fédéral et l'unité canadienne et qu'il désire maintenir de bonnes relations avec le gouvernement fédéral, il demeure opposé au mécanisme tripartite à l'échelle nationale et continue de refuser de participer aux conférences tripartites nationales ainsi qu'au groupe d'étude sur les finances publiques.
>
> La raison fondamentale de notre position n'est que dans une faible mesure une objection à la représentativité de

> la Fédération canadienne des maires et des municipalités. Le facteur fondamental est que nous estimons que les municipalités comme telles relèvent entièrement des provinces et qu'un mécanisme tripartite crée une situation fausse en plus d'encourager des échanges directes entre les municipalités et le gouvernement fédéral."

A quelques réserves près, le Gouvernement du Parti Québécois adhère à cette philosophie.

La consultation de la correspondance contemporaine échangée entre le Premier Ministre du Canada et M. Robert Bourassa indique que ce dernier désirait que, relativement aux questions urbaines, il devait y avoir des "discussions bilatérales".[23]

Le 15 juillet 1975, le Ministre québécois des affaires municipales rappelait à son collègue de Terre-Neuve:

> "Je suis obligé de répéter que la province de Québec n'assistera pas a une conférence tripartite mais qu'elle sera heureuse de participer à une conférence fédérale-provinciale et elle invitera les municipalités à se joindre à sa délégation."

Cette mentalité ne coïncide pas avec l'approche fédérale empreinte d'ouverture. Ainsi, à l'occasion de la conférence tripartite de 1972, l'honorable Don Jamieson avait fait un vibrant plaidoyer en faveur de liens directs entre les villes et le Fédéral; il affirmait:

> "Je crois que, par le passé, mon ministère a montré que nous sommes disposés et de fait, que nous avons été amenés à conclure que la consultation tripartite est nécessaire dans presque tout ce que nous faisons."[24]

Son collègue l'honorable Ron Basford, co-président de la conférence, partageait ce point de vue. Un document interne (à usage limité), préparé en octobre 1972 par le Ministère fédéral des affaires urbaines, en vue de la Conférence tripartite, va tout à fait dans ce sens.[25] On y établit le rôle des trois niveaux de gouvernement dans l'urbanisation, y prône l'établissement de mécanismes permanents tripartites pour traiter des problèmes urbains identifiés comme étant de dimension nationale et on y affirme la nécessité de relations directes entre le fédéral et les municipalités.

Le projet de constitutionnalisation des municipalités est perçu, au Québec, comme venant de la Fédération canadienne des municipalités. Il n'a le support ni de l'Union des municipalités ni de l'Union des conseils de comté.[26]

A l'heure actuelle, l'approche traditionnelle du Québec reçoit la faveur de la scène québécoise. D'ailleurs, les acteurs municipaux n'ont guère le choix. Il suffit de considérer, entre autres choses, les lois de la Société d'habitation du Québec (Loi de 1966-67, ch. 55) et du Ministère des affaires intergouvernementales (Loi de 1974, ch. 15) pour se convaincre que les municipalités sont solidement encadrées juridique-

ment et que leurs relations avec le Gouvernement fédéral sont virtuellement interdites (cf. Bill 56 de juillet 1971). Ainsi, le principe d'autonomie juridictionnelle est mis en oeuvre dans la première loi de façon à interdire aux municipalités de transiger directement avec le Fédéral dans le domaine de la rénovation urbaine et du logement social; ce principe est également appliqué de façon à affirmer les responsabilités premières des municipalités dans ce domaine. Quant à la Loi du Ministère des affaires intergouvernementales, elle comprend l'article 20 dont le contenu est très illustratif de la politique québécoise:

Article 20

"Sauf dans la mesure prévue expressément par la loi, aucune commission scolaire, commission régionale, corporation municipale, communauté urbaine ou communauté régionale ne peut, sous peine de nullité, négocier ou conclure des ententes avec le gouvernement du Canada, celui d'une autre province, un gouvernement étranger ou un ministère ou un organisme de l'un de ces gouvernements."

Dans ce contexte, on peut comprendre la réaction des autorités provinciales quand, au printemps 1978, le Gouvernement fédéral avait essayé de verser directement des subventions aux municipalités. Des discussions eurent lieu entre le Québec et le Fédéral dont les conclusions furent que l'aide fédérale aux municipalités passeraient par...la Province.[27]

En conclusion, quoiqu'il arrive au Québec, la position du Québec sur le sujet des relations fédérales-provinciales et des relations provinciales-municipales va reposer sur les quatre grands principes établis lors de la conférence des premiers ministres des provinces en août 1972:

"1) le rôle des provinces est primordial dans le domaine des affaires municipales et urbaines;

2) le rôle du gouvernement fédéral...est d'appuyer les initiatives, priorités et programmes définis au niveau provincial-municipal;

3) le gouvernement fédéral doit agir par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux pour la mise en oeuvre des programmes touchant le domaine municipal;

4) toute participation du gouvernement fédéral...doit être conforme aux plans établis au niveau provincial-municipal."[28]

C. TEXTE COMPLEMENTAIRE

Depuis le mois d'avril 1979, au Québec et au Canada, des événements importants d'ordre législatif, politique et constitutionnel se sont produits et peuvent avoir un impact significatif sur l'orientation même du rapport de notre groupe de travail. L'évolution récente est marquée par la poursuite de la recherche d'une plus grande autonomie provinciale dans le domaine municipal et d'une plus grande autonomie municipale dans le domaine fiscal, notamment au Québec. Elle est aussi caractérisée par une intervention accrue des pouvoirs provinciaux dans le secteur de l'aménagement du territoire. Enfin, on observe des développements politiques et constitutionnels qui, s'ils devaient se traduire en amendements constitutionnels, résulteraient en une meilleure clarification des pouvoirs provinciaux dans le secteur municipal et dans le renforcement de ceux-ci.

EVOLUTION LEGISLATIVE

L'événement qui a marqué la scène législative au Québec, et qui est particulièrement pertinent à notre chapitre, est l'adoption par l'Assemblée national du Québec et l'entrée en vigueur le 21 décembre 1979, du projet de loi no 57 intitulé: "Loi sur la fiscalité municipale". Par ce projet de loi, déjà discuté dans le chapitre 2-B, l'Assemblée nationale acceptait, avec quelques modifications, le projet de réforme de la fiscalité municipale annoncé par le gouvernement provincial lors du dépôt de son dernier budget et qui essaie de concrétiser le principe de l'autonomie fiscale des municipalités. Un autre événement législatif majeur qui s'est déroulé au cours de l'année 1979 a été la discussion publique du projet de loi no 125 relatif à l'aménagement et l'urbanisme. Au cours du mois de novembre 1979, l'Assemblée nationale a adopté cet important projet de loi qui manifeste l'intérêt du gouvernement provincial pour une politique globale de l'aménagement du territoire. Il faut cependant ajouter que par ce projet de loi les municipalités se voient imposer des contraintes additionnelles pour ces questions. En effet, dorénavant, les municipalités ne pourront plus exercer avec la même liberté d'action leur pouvoir en matière d'aménagement du territoire et de zonage. Des schémas d'aménagement devront être adoptés par les municipalités régionales conformément aux critères mentionnés dans la loi. Une fois ces schémas adoptés, les municipalités locales devront adopter un plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissment et de construction conformes au objectifs des schémas. Cette loi manifeste une volonté de la part du gouvernement provincial de se doter d'une stratégie urbaine et de contrôler de près l'aménagement de son territoire conformément à certaines orientations précises. Elle pourrait avoir des répercussions sur les relations fédérales-provinciales puisqu'elle devrait restreindre dans les faits la marge de manoeuvre des initiatives fédérales relatives à l'aménagement du territoire. La dynamique du mouvement qu'exprime cette loi est telle en effet qu'il sera de plus en plus difficile pour le gouvernement fédé-

ral de soustraire ses actions territoriales à l'emprise de cette nouvelle loi. On pourrait ajouter que le projet de loi no 90 relatif au zonage agricole et auquel nous avons fait allusion dans notre chapitre 2-B se situe dans un même contexte politique, c'est-à-dire volonté de la part du gouvernement provincial de contrôler de façon exclusive l'aménagement du territoire québecois. Cette attitude n'est pas indépendante du dossier constitutionnel.

EVOLUTION AU PLAN POLITIQUE

Nous avons remarqué que le Québec a toujours insisté pour être l'unique définisseur de politiques urbaines affectant le Québec et son territoire. C'est largement dans cette optique qu'il faut considérer les dernières lois qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale. Il suffit simplement de se rappeler la conférence fédérale-provinciale de 1977 des ministres des affaires municipales, au cours de laquelle les ministres ont rappelé que la solution des problèmes municipaux devait relever d'abord et avant tout des gouvernements provinciaux.[1] Cette solidarité interprovinciale a eu et aura un impact sur la réorientation des politiques fédérales en matières urbaines, comme elle entraînera un changement d'attitude de la part des hommes politiques. A cet égard, il suffit de rappeler le recul de la part du gouvernement fédéral sur la question des subventions aux municipalités pour fins de services communautaires.

L'attitude de solidarité interprovinciale n'est pas étrangère à l'abolition du ministère d'état aux affaires urbaines. (Il faut préciser que l'abolition de ce ministère n'a pas eu pour effet de réduire de façon sensible l'activité fédérale en milieu urbain.) Elle n'est pas non plus étrangère aux projets fédéraux de rétrocéder au Québec des terres qui avaient été expropriées pour l'aéroport de Mirabel. On pourrait également sans doute affirmer qu'une telle solidarité a provoqué un changement d'attitude du gouvernement fédéral et qu'elle est reliée au projet d'abolir la Société canadienne d'hypothèque et de logement. Elle explique largement l'attitude plus conciliante du gouvernement fédéral envers les réclamations des provinces. Bref, on a senti récemment au Québec une volonté d'éliminer les causes de frictions entre les deux paliers de gouvernements.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue la situation actuelle qui découle d'événements antérieurs. Aujourd'hui il y a entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral des contrats qui se nouent relativement aux affaires municipales. On peut référer ici aux contrats qui interviennent, par exemple, entre la Société d'habitation du Québec et le gouvernement fédéral.

Il est évident que ces contrats, qui se signent depuis plus de dix ans, ont marqué une amélioration dans les relations fédérales-provinciales en ce sens qu'ils évitent au gouvernement fédéral d'intervenir directement par son pouvoir de dépenser dans des secteurs de responsabilités provinciales. En revanche, ces contrats expriment, à leur façon, l'existence d'un déséquilibre dans la répartition des pouvoirs fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Si l'autonomie fiscale existait véritablement au niveau provincial, la province n'aurait pas besoin de recourir à ce type d'entente contractuelle pour faire ce que la constitution l'autorise à faire. Si cette autonomie existait, les municipalités n'auraient pas nécessairement moins d'argent, mais les ressources disponibles seraient prélevées localement grâce à une assiette fiscale élar-

gie que compléteraient les paiements de péréquation.

Dans les faits, celà veut dire que les deux ordres de gouvernements continuent à s'intéresser aux affaires municipales. Celà veut dire aussi que les trois ordres de gouvernements, municipal, fédéral et provincial se doivent d'avoir constamment des contacts et des discussions entre eux. Celà veut dire enfin que les responsables municipaux du Québec doivent entretenir des relations tout au moins d'information avec la bureaucratie fédérale et avec les politiciens fédéraux. Une enquête que nous avons faite nous-mêmes indique l'existence de relations constantes et directes entre les administrations fédérales et municipales quoique les municipalités continuent à faire affaires en priorité avec le gouvernement provincial. D'ailleurs, si on regarde la loi du ministère des affaires intergouvernementales, le contrôle gouvernemental porte sur les contrats; rien n'interdit les communications entre l'administration municipale et l'administration fédérale. Même si on interdisait ce type de communication, la loi serait inefficace et on ne pourrait pas en assurer l'observance. Bref, dans la mesure où le gouvernement fédéral continue à conserver des programmes à connotation municipale ou urbaine, les administrateurs municipaux n'ont guère le choix et se doivent de communiquer avec les autorités fédérales pour s'enquérir de toutes les possibilités qu'offrent ces programmes aux fins d'en tirer le meilleur partie possible pour le bien-être des populations qu'ils représentent.

D'ailleurs, le problème que posent ces communications entre les autorités municipales et fédérales provient essentiellement du fait qu'elles ont lieu suite à une intervention fédérale dans un domaine de compétence provinciale. Dans l'hypothèse d'une réforme constitutionnelle par laquelle une province se verrait attribuer toutes les ressources fiscales nécessaires au plein exercice des pouvoirs qui lui sont attribués, cette difficulté disparaîtrait et les communications entre les municipalités et le pouvoir central seraient reliées à ces activités fédérales dans des secteurs clairement de compétence fédérale. Dans un tel contexte, ces communications, d'ailleurs désirables, se dérouleraient dans un autre climat. Elles porteraient sur les décisions du gouvernement fédéral relatives à des matières de son ressort et qui auraient des effets sur la vie municipale. Il suffit de penser ici aux questions comme l'implantation de bureaux de poste, et d'infrastructures portuaires et aéroportuaires.

EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE

On observe depuis quelques années l'émergence d'un fort mouvement régionaliste au Canada qui se manifeste avec éclat au Québec. Ce mouvement régionaliste dépasse largement le phénomène de l'autonomie provinciale. Il coincide avec une importance accrue des communautés de base qui jouissent de plus en plus de la faveur, pour ne pas dire de la ferveur des citoyens. En effet, de plus en plus de citoyens reprochent aux gouvernements provinciaux et fédéraux d'avoir pris des dimensions trop grandes; ils veulent réduire la taille des gouvernements, revenir aux communautés de base, aux gouvernements locaux dans lesquels ils ont plus de chances de s'exprimer. Ce mouvement aura incontestablement un effet majeur sur l'orientation des politiques gouvernementales et sur la structure des gouvernements mêmes. Il favorisera les gouvernements locaux qui devraient devenir les gouvernements privilégiés pour les prochaines décénies. Si le livre blanc du Parti québécois sur la Souveraineté-Association n'abor-

de pas cette question particulière, et pour cause, le document récent de la Commission constitutionnelle du Parti Libéral du Québec contient des propos qui concernent le statut et les pouvoirs des municipalités.

LE LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT DU QUEBEC SUR LA SOUVERAINETE-ASSOCIATION

Ce document d'une importance évidente dans le débat constitutionnel ne trait pas, et l'on ne s'en surprend pas, des questions municipales comme telles. De fait, le document, à cause de la position fondamentale qu'il traduit, n'a pas à s'arrêter aux champs traditionnels de compétences. Le chapitre II intitulé "L'expérience du fédéralisme" s'arrête, dans une perspective historique, à certains domaines de compétences pour souligner, suivant la position du gouvernement actuel, la poussée centralisatrice qui a pu se produire dans certains secteurs de compétences, entre autres dans le secteur municipal. C'est ainsi que sous le titre "L'invasion des affaires municipales" le document ne manque pas de noter la présence fédérale dans le secteur. Il souligne que, par le biais de subventions fédérale directes, le pouvoir central a pu s'immiscer dans des secteurs traditionnellement provinciaux comme l'habitation, le transport en commun, l'environnement, voire même les loisirs. Il fait longuement référence au rapport du groupe de travail sur l'urbanisation que présidait Monsieur Claude Castonguay et auquel nous avions fait référence dans le chapitre 2-B. Le livre blanc reprend donc la complainte traditionnelle du Québec à l'effet que, par le biais de subventions directes aux municipalités et par d'autres interventions, le gouvernement central a pu devenir un acteur très important des domaines non seulement provinciaux mais essentiellement municipaux; pour le livre blanc, celà veut dire un accroc évident au principe de la responsabilité fiscale.

Si le document réfère ainsi aux affaires municipales, ce n'est que dans un contexte historique et pour étayer son message fondamental à l'effet que le fédéralisme actuel, voir même le fédéralisme renouvelé, conduit inévitablement à un accroissement du pouvoir central et à une émasculation des pouvoirs provinciaux, laquelle inévitablement empêchera la province de remplir le rôle qu'elle doit jouer au Québec. La position de base du document consiste à revendiquer tous les pouvoirs pour un Québec souverain. Il n'était pas tellement concevable qu'on s'arrête dans ce document à une discussion même sommaire des champs traditionels de compétences.

Le volet "souveraineté" est complété, dans ce même doucment, par le volet "association". Il se traduit par le projet de mise en commun de certaines activités, notamment dans le secteur économique. Il ne saurait, dans cette optique, être question d'affaires municipales qui sont manifestement un atout majeur de la souveraineté qu'on envisage pour le Québec.

LE RAPPORT DE JANVIER 1980 DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DU PLQ: UNE NOUVELLE FEDERATION CANADIENNE

Le document de la Commission constitutionnelle du Parti Libéral du Québec repose sur des principes fondamentalement différents de ceux du livre blanc. On pourrait dire que, à partir de quelques principes fondamentaux, les auteurs du document ont voulu proposer un fédéralisme bien différent de celui que nous connaissons actuellement. Les structures fédérales mises sur pied en 1867 ont prévu un partage de souveraineté entre

les deux paliers de gouvernements, mais ont permis au gouvernement fédéral d'acquérir une juridiction telle qu'on en a fait un gouvernement supérieur. Le document du Parti Libéral du Québec propose un fédéralisme de type plus classique dans lequel les deux ordres de gouvernement sont égaux et non subordonnés. Pour en arriver à ce résultat, les auteurs proposent un réaménagement plus équilibré du partage des pouvoirs ainsi que l'encadrement de l'exercice de certains pouvoirs fédéraux qui pourraient débalancer l'union fédérale. Tout en reconnaissant à l'état central des pouvoirs importants, notamment dans les secteurs économiques et internationaux qui permettraient l'existence d'une économie canadienne plus intégrée, le auteurs accentuent les pouvoirs traditionnellement provinciaux, clarifient le partage des pouvoirs traditionnellement provinces certains pouvoirs qui ont été excercés jusqu'à maintenant par le gouvernement fédéral. Ainsi, dans le secteur municipal, et dans celui de l'aménagement du territoire, auquel le document s'attarde d'une façon spécifique, on retrouve, pour ainsi dire, un renforcement des pouvoirs traditionnels des provinces.

Voyons certains principes fondamentaux du document qui expliquent les prises de position des auteurs, notamment dans le secteur municipal. D'abord, les droits des citoyens sont clairement affirmés partout dans le document. Ils fondent des objectifs qui consistent à rapprocher le gouvernement du citoyen et à réduire la taille des gouvernements. Ces droits seraient intégrés dans une charte constitutionnelle des droits et libertés de la personne qui incluerait, outre les droits et libertés traditionnellement reconnus comme fondamentaux, une énumération de droits linguistiques qui exprimeraient l'égalité fondamentale des peuples fondateurs. Certains de ces droits fondamentaux pourraient avoir des incidences dans le secteur municipal. Ainsi le fait de constitutionnaliser certains droits judiciaires pourrait avoir des effets au niveau des cours municipales. De plus, les droits linguistiques d'ordre scolaire, le droit de tout individu d'avoir accès aux services de santé et aux services sociaux dans sa langue, française ou anglaise, partout où le nombre le justifie, pourraient également avoir de conséquences dans les activités municipales. Le document ne se limite pas à la dimension des droits individuels. Il veut doter le Québec et les provinces de pouvoirs suffisants pour qu'ils puissent remplir leur mission de façon autonome. Celà est notamment affirmé au chapitre des institutions municipales.

Le document rappelle que le secteur des affaires municipales, que l'on rapproche d'ailleurs étroitement de la gestion du territoire, est essentiellement un domaine qui doit relever de la compétence provinciale. Il déplore les activités fédérales malheureusement trop nombreuses dans ce secteur. Ainsi, des secteurs aussi importants que l'habitation, la rénovation, le zonage, l'infrastructure et le transport urbain sont identifiés comme devant être de compétence provinciale. Selon le document, il devrait être clairement établi que les actions territoriales du gouvernement fédéral qui touchent à des matières de compétence provinciale devraient coincider avec les lois provinciales, d'ordre général, et notamment avec les plans d'aménagement qui pourraient exister. Le territoire étant essentiellement provincial, le document propose la règle générale suivante: le pouvoir du gouvernement fédéral d'être propriétaire de terrains devraient se limiter à des fins qui sont essentielles aux activités qui sont de sa compétence. Une autre caractéristique majeure du document consiste à préconiser la fin des privilèges de la Couronne. Comme en matières fiscales, le rapport propose que les deux ordres de gouvernement aient accès

à tous les modes de taxation (sauf pour les tarifs et droits de douanes qui restent de compétence fédérale) mais que le champ de l'impôt foncier relève exclusivement de la province, celà veut dire que les municipalités, qui occupent le champ, pourraient imposer des taxes foncières aux gouvernements du Canada et des provinces. La constitutionnalisation d'une telle règle pourrait avoir évidemment des répercussions majeures dans le secteur municipal.

Le document recommande enfin (et c'est là l'expression de la nécessité de rapprocher le gouvernement du peuple et d'en réduire la taille), que la constitution du Québec reconnaisse le statut et les pouvoirs des municipalités, et leur garantisse une autonomie financière. Le document ne mentionne pas spécifiquement comment la province pourrait amender sa constitution interne, mais on peut supposer que l'amendement exigerait au moins un vote à majorité qualifiée pour éviter que des parties importantes de la constitution provinciale ne soient amendées à la légère. La constitutionnalisation de la garantie de l'autonomie financière des municipalités n'est que l'expression au niveau local du principe fondamental de la responsabilité fiscale retenu par le document. Ce principe, appliqué dans les relations entre le palier fédéral et le palier provincial, permet aux gouvernements provinciaux d'avoir les ressources voulues pour exercer leur juridiction de façon autonome.

Avec ce principe, on éviterait à tout palier de gouvernement de quémander de l'argent auprès d'un autre palier de gouvernement; une source de friction serait de la sorte éliminée.

CONCLUSION

On peut observer que les développements survenus au Québec au cours de la dernière année favorisent largement la réalisation des objectifs de la Fédération canadienne des municipalités. D'une part, le statut des municipalités et leur autonomie fiscale évoluent maintenant vers une consécration constitutionnelle; d'autre part, l'abolition des immunités de la Couronne permettrait aux municipalités de taxer les biens des gouvernements, tant fédéral que provincial. Si, comme on peut le supposer, le principe de l'autonomie fiscale des provinces était également consacré par la Constitution, le contexte des relations fédérales-provinciales serait considérablement modifié, et l'on pourrait envisager dans un esprit de grande ouverture toute la question des relations entre les trois niveaux de gouvernement.

Nous croyons donc que le dossier de la réforme constitutionnelle de la Fédération canadienne des municipalités a évolué de façon positive dans le sens des préoccupations de la Fédération. Mais, il faudra que celle-ci continue à suivre ce dossier de près.

CHAPITRE 3

CANADA: POLITIQUES ET PRATIQUES APPLIQUEES DANS LES MARITIMES, L'ONTARIO ET LES PROVINCES DE L'OUEST

Dans les deux mémoires qu'elle a présentés à la Commission Pépin-Robarts,[1] la Fédération canadienne des municipalités a exprimé l'urgence que "...les municipalités soient reconnues comme un niveau distinct de gouvernement sous une nouvelle Constitution".[2]

Le présent chapitre fournit un exposé détaillé des vues des provinces suivantes: Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique et Ontario.

Comme on l'a déjà mentionné,[3] la prise de position de trois de ces provinces, relativement au rôle que les municipalités pourraient jouer si l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était amendé, n'a pas exposée de façon aussi explicite que la politique de la province de Québec. De fait, à l'exception de la Saskatchewan, aucune province ne s'est prononcée publiquement et précisément sur la position de la FCM. La position de la province de Québec n'a pas changé.[4] Le fait qu'aucun gouvernement provincial n'a énoncé de politique précise et explicite ne doit pas être considéré, cependant, comme un signe: (1) que ces provinces ne sont pas plus souples que le Québec sur ce point, ou (2) qu'elles manquent de politique.

La formule convenue consistait à interviewer sur place, en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, des représentants des associations municipales pertinentes et des agents des affaires intergouvernementales de ces provinces. De plus, on a examiné, lorsqu'elle était disponible, de la documentation primaire et secondaire. Une grande partie des renseignements provient d'entrevues menées auprès de fonctionnaires, ce qui en rend l'attribution directe impossible.

Une enquête téléphonique, menée à la fin de janvier auprès des hauts fonctionnaires provinciaux ou municipaux du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Ecosse et de Terre-Neuve, révèle que la position de ces trois provinces ne diffère pas de celle des autres. De fait, tout comme l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, elles n'ont fait aucune déclaration officielle. En Nouvelle-Ecosse, on n'a manifesté aucun enthousiasme à l'égard de la prise de position de la FCM et, effectivement, on en a dit qu'il n'y avait pas là matière à préoccupation. Comme on l'a vu dans le cas de certaines autres provinces, la Nouvelle-Ecosse invitera le délégué de l'Union of Nova Scotia Municipalities à assister, en tant qu'observateur, à toutes les conférences constitutionnelles avec la délégation provinciale.

Le présent chapitre est divisé en deux sections distinctes: la première traite de la position formelle, sur trois questions clés, de chacune des provinces suivantes: Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique et Ontario:

1) la participation des municipalités aux pourparlers en matière de réforme

constitutionnelle,

2) la reconnaissance des municipalités dans la constitution fédérale même, et

3) la reconnaissance des municipalités dans les "constitutions" provinciales.

La seconde section traite de ce qu'on a qualifié de climat politique et qui a une certaine portée sur le fend de la question.

POSITIONS DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES A L'EGARD DES MUNICIPALITES ET DE LA CONSTITUTION

Saskatchewan

Le gouvernement de la Saskatchewan est la seule administration provinciale dont il est fait état dans le présent document qui ait pris publiquement position de façon explicite contre toute forme de reconnaissance des municipalités dans la constitution.

La position de la Saskatchewan a été présentée par M. Roy Romanow, procureur général, en janvier 1979:

> "Je suis au courant des propositions--par exemple celle de la Fédération canadienne des municipalités--voulant que les municipalités soient reconnues dans la Constitution comme troisième palier de gouvernement...
>
> A mon sens, l'adoption de cette proposition créerait des difficultés. Je crois qu'il existe de bonnes raisons de faire en sorte que les municipalités continuent de relever des provinces: par exemple, la diversité du Canada et la nécessité de faire preuve de souplesse pour établir des structures municipales qui soient adaptées aux besoins particuliers de chaque région du pays...
>
> A mon sens, si les municipalités étaient reconnues dans la Constitution, il en résulterait une uniformité ainsi qu'une rigidité des structures et des pouvoirs inappropriées et préjudiciables."[5]

Selon la position de la Saskatchewan, il y a deux pouvoirs souverains au Canada; il serait inapproprié de diviser davantage ces deux pouvoirs et il en découlerait une rigidité excessive.

Bien que sa position ne soit pas définie dans une loi comme au Québec, la Saskatchewan s'oppose fermement à l'intervention de l'administration fédérale au palier local et a fait valoir que les seules relations légitimes sont les relations fédérales-provinciales et les relations provinciales-municipales relèvent des provinces.

La Saskatchewan a invité des représentants de ses deux associations de municipalités (la Saskatchewan Urban Municipalities Association

et la Saskatchewan Association of Rural Municipalities) à se joindre à ses délégations aux conférences constitutionnelles fédérales-provinciales. Cette position est fondée sur la reconnaissance des points de vue politiques de la base, les accords de partage des revenus et l'intérêt plutôt que sur la reconnaissance de quelque légitimité indépendante que ce soit. La Saskatchewan a rejeté la participation officielle des municipalités aux pourparlers et à la prise de décisions en matière de Constitution.

Bien que la Saskatchewan ait pris, hormis le Québec, la position la plus forte et la plus explicite contre la reconnaissance des municipalités dans la constitution, elle a établi jusqu'à un certain point ce qu'on pourrait appeler, faute d'une expression plus précise, un statut "quasi-constitutionnel" pour les municipalités de son territoire.

La Saskatchewan est l'une des trois provinces qui ont légiféré en matière de partage des revenus, mais elle n'est pas disposée à garantir ce principe en aucune façon. Le fait que l'administration de la Saskatchewan ne paie ni impôts locaux ni subventions tenant lieu de taxes comme les autres provinces traduit son intention de ne pas partager la souveraineté au palier provincial. Les sociétés de la Couronne paient la totalité de l'impôt. Ainsi bien que la reconnaissance d'un statut constitutionnel puisse être considérée comme un gain partiel, cet état de fait n'est pas aussi sûr que des mesures législatives sur l'accès des municipalités aux sources de revenu.

Alberta

Tout comme la Colombie-Britannique, l'Alberta, dans sa position officielle sur la constitution, l'"harmonie dans la diversité", ne fait pas état des municipalités. Comme dans le cas de la Colombie-Britannique, l'omission est volontaire. Il faut donc en conclure que l'Alberta a établi sa position au sujet de la reconnaissance des municipalités dans la Constitution canadienne, mais qu'elle n'a pas jugé nécessaire de l'expliquer. Cette omission fait partie de la politique du ministre des Affaires fédérales et intergouvernementales et traduit la satisfaction de l'Alberta à l'égard du statut actuel des municipalités qui relèvent de la province.

Après un certain nombre d'années de tension entre l'Alberta et l'administration fédérale au sujet des questions urbaines,[6] l'Alberta partage maintenant le point de vue exprimé dans le troisième rapport du groupe de travail des premiers ministres de l'Ouest selon lequel ce domaine du contentieux fédéral-provincial a été en grande partie réglé. L'Alberta souscrit généralement au point de vue exprimé dans ce rapport, à savoir que les relations entre les administrations fédérale et municipales doivent passer par l'administration provinciale. Des relations directes entre l'administration fédérale et les municipalités sont autorisées concernant certaines questions à condition que l'administration de l'Alberta en soit informée.[7]

L'Alberta invite toujours des représentants des deux associations de municipalités (l'Alberta Urban Municipalities Association et l'Alberta Association of Municipal Districts and Counties) comme observateurs aux conférences fédérales-provinciales sur la Constitution. Cette façon de procéder n'est cependant par officialisée et se poursuivra au coup par coup selon les intérêts présumés à l'égard des questions faisant l'objet

du débat.

L'Alberta s'oppose à toute reconnaissance officielle des municipalités et à la consécration de leurs droits et responsabilités dans la Constitution fédérale ou celle de l'Alberta. Il est peu probable que l'Alberta souscrive à cette reconnaissance dans un document fédéral.

L'Alberta appuie entièrement la position du groupe de travail des premiers ministres de l'Ouest contre l'établissement de relations directes entre l'administration fédérale et les municipalités. Et elle rejette la reconnaissance des municipalités dans la Constitution surtout parce que cela réduirait la souplesse nécessaire aux municipalités et à la Province.

L'Alberta n'est pas allée aussi loin que la Saskatchewan ou la Colombie-Britannique dans le domaine quasi-constitutionnel du partage des revenus par voie législative. L'administration de l'Alberta préfère la souplesse qu'offre un système de subventions déterminé à la suite d'accords administratifs.

Colombie-Britannique

La position officielle du gouvernement de la Colombie-Britannique[8] présentée à la Conférence des premiers ministres sur la Constitution tenue en octobre 1978 ne fait aucunement état du rôle que la Constitution pourrait attribuer à l'administration locale.[9] Et le fait qu'on ne mentionne pas le rôle que pourraient jouer les municipalités en vertu de la Constitution est délibéré.

La question n'est pas "sur le tapis" à l'heure actuelle, et ni les provinces ni l'administration fédérale ne font des pressions pour entreprendre le débat. En deuxième lieu, si l'on modifiait le statut de subordonnées des administrations municipales pour leur conférer une sorte de souveraineté distincte, cela signifierait que des relations indépendantes pourraient s'établir entre l'administration fédérale et les administrations locales. La Colombie-Britannique s'opposerait à une telle modification qu'elle considérerait comme une intrusion par l'administration fédérale dans un domaine qui a traditionnellement été du ressort des provinces.

La Colombie-Britannique souscrit entièrement aux points de vue exprimés dans les rapports du groupe de travail des premiers ministres de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles. En ce qui concerne les administrations locales les rapports visaient à résister aux "intrusions" fédérales dans les domaines de juridiction provinciale comme le logement, l'affectation des sols et les affaires urbaines en général.

Le premier rapport, rendu public en mai 1977, définit clairement la position conjointe des provinces de l'Ouest:

> "Les relations relatives au logement, aux affaires urbaines et à l'affectation des sols doivent être bipartites et non tripartites. Des relations bilatérales doivent s'établir entre les administrations provinciales et les administrations locales. L'administration

fédérale doit établir des relations avec les administrations locales par *l'entremise* des administrations provinciales".[10]

"Le problème du financement des administrations locales doit faire l'objet de pourparlers au palier provincial-municipal."[11]

Ce rapport et les rapports ultérieurs identifient plusieurs domaines précis de conflit: les subventions fédérales directes aux municipalités, les programmes de logement, les programmes d'aménagement des sols urbains, les lignes directrices nationales en matière de politique d'affectation des sols, des modifications de la Loi sur l'aéronautique, le programme de réduction des inondations, le Programme canadien d'isolation domiciliaire (P.C.I.D.) et le programme fédéral-provincial de services communautaires.

Le climat dans ce domaine a changé de façon sensible entre mai 1977 et la date du rapport final en mars 1979:

"La politique fédérale dans ce domaine a subi une transformation profonde depuis la parution du premier rapport du groupe d'étude sur les tendances constitutionnelles. Le principe du financement global et l'abolition du ministère d'Etat chargé des Affaires urbaines, en particulier, peuvent contribuer à réduire les occasions d'intrusion fédérale et, par conséquent, à faire disparaître bon nombre des sources de conflit entre l'administration fédérale et les provinces."[12]

Les raisons de ce changement font l'objet d'un examen plus approfondi plus loin; néanmoins la limitation du rôle de l'administration fédérale dans les affaires urbaines que constitue l'abolition du M.E.A.U. contribue dans une grande mesure au sentiment ressenti non seulement en Colombie-Britannique mais aussi dans les provinces de l'Ouest selon lequel la question des affaires urbaines est réglée. Après avoir soutenu pendant des années que l'administration fédérale n'avait aucun rôle direct à jouer en matière d'administration locale et maintenant après l'abolition du ministère d'Etat chargé des Affaires urbaines, ces provinces ont l'impression d'avoir atteint leur but. Elles sont peu intéressées à ramener la question sur le tapis, même sous une forme différente.

En ce qui concerne la participation des administrations locales aux *pourparlers* constitutionnels, la Colombie-Britannique n'est pas prête à accorder une reconnaissance officielle à ses municipalités en général ou à l'Union of British Columbia Municipalities (UBCM) qui les représente. Des représentants des municipalités ont été invités par le passé comme observateurs aux conférences constitutionnelles fédérales-provinciales. C'est cependant plus pour une raison de commodité que pour des raisons de légitimité que cette participation est acceptée.

En Colombie-Britannique, les relations entre la province et les administrations locales sont définies dans de nombreuses lois généralement semblables à celles qu'on trouve dans les autres provinces. Il y a une loi distincte pour Vancouver et les districts régionaux, mais les au-

tres lois s'appliquent à l'ensemble des administrations locales. La Colombie-Britannique a cependant adopté des lois plus généreuses que les autres provinces, sauf la Saskatchewan et le Manitoba, sur l'octroi du partage des revenus.

La Colombie-Britannique a accordé une certaine importance à l'octroi par voie législative de ces pouvoirs et revenus et à la nécessité pour les municipalités de participer à l'élaboration et à la modification des lois pertinentes. A l'heure actuelle, les représentants de l'UBCM jouent un rôle clé dans l'examen de la loi dite *Municipal Act*. Mais le gouvernement de la Colombie-Britannique n'est pas prêt à aller au-delà des garanties et des consultations prévues par la loi et à garantir officiellement des pouvoirs et le partage de sa souveraineté avec les municipalités.

Ontario

Tout comme l'Alberta et la Colombie-Britannique, l'Ontario n'a pas pris position officiellement de façon précise sur la reconnaissance des municipalités dans la Constitution. Cependant, contrairement à ces deux provinces, l'Ontario n'a présenté aucun document public officiel sur sa position dans le débat sur la réforme constitutionnelle dont on pourrait déduire sa position.

Bien que l'Ontario n'ait pas traité directement de cette question dans ses documents sur sa position constitutionnelle, on peut déterminer clairement sa position d'après d'autres énoncés de politique. L'Alberta permet que des actions précises soient considérées comme des politiques.

Dans un document publié récemment sur des études relatives à l'urbanisme et à des politiques de croissance urbaine en Alberta et en Ontario, on a tiré la conclusion suivante:

> L'Ontario s'en est tenue strictement à la lettre en définissant des politiques dans une série de déclarations d'intention. Il est difficile de mettre le doigt sur les résultats tangibles de ces politiques, mis à part la création d'une série d'administrations régionales. L'Alberta, d'autre part, a défini sa position par une série de décisions. Sauf dans les modèles idéals de prise de décisions, la définition d'une politique au moyen de décisions précises semble plus efficace que le recours aux déclarations d'intention.[13]

Mais d'après les énoncés de politique de l'Ontario, l'administration fédérale n'a aucun rôle à jouer dans les affaires provinciales en matière de croissance urbaine. On peut en déduire que la position de l'Ontario sur les questions générales est conforme à ce point de vue.

En dépit de cette imprécision apparente concernant la question constitutionnelle, il serait peu raisonnable de supposer que la position de l'Ontario est différente quant au fond de celle des trois provinces de l'Ouest dont il a été question. Les mêmes problèmes--division du pouvoir, modalités de la modification de la Constitution, diversité, rigidité--qui

ont amené la Saskatchewan à prendre la position qu'elle a prise suscitent des préoccupations en Ontario. En outre, l'Ontario soutient que, si l'on fragmente davantage le pouvoir fiscal par le biais de l'accès garanti par la constitution des administrations locales aux sources de revenu, cela rendrait la tâche déjà difficile de gérer l'économie canadienne encore plus ardu.

En ce qui concerne l'Ontario, les municipalités ne figurent pas à l'ordre du jour de la réforme constitutionnelle; cette province ne voit donc pas l'utilité d'établir une position officielle. De plus, elle ne s'attend pas à ce que les municipalités y figurent à l'avenir.

La position de l'Ontario en ce qui concerne les relations fédérales-municipales est semblable à celle de l'Alberta. Après avoir été un des chefs de file de l'opposition aux intrusions de l'administration fédérale dans les domaines de compétence provinciale par l'entremise du ministère d'Etat chargé des Affaires urbaines, l'Ontario est satisfaite du retrait de l'administration fédérale de ce domaine. En outre, elle est prête à tolérer l'établissement de relations fédérales-municipales concernant certaines questions précises pourvu qu'elle soit tenue au courant des rapports entre "Ottawa" et une municipalité.[14] Tant que l'administration fédérale adoptera un comportement diplomatiquement correct envers le palier subordonné de gouvernement en Ontario, il ne devrait y avoir aucun problème. Il ne fait cependant aucun doute, d'après les mesures prises et les déclarations faits par le passé, que l'Ontario durcirait cette position relativement restreinte si l'administration fédérale devait manifester une velléité quelconque d'accroître ses activités.

En raison de la taille et de la diversité de l'Ontario et du nombre d'associations municipales[15] existant dans la province, l'Ontario a établi un moyen permanent de communication entre les municipalités et l'administration provinciale, le Comité de liaison provincial-municipal.

L'Ontario a désigné le coprésident municipal du C.L.P.M. à titre de membre à part entière de sa délégation aux conférences fédérales-provinciales des premiers ministres sur la Constitution. A ce titre, il a participé à toutes les séances préparatoires. Bien que cette position spéciale dans la délégation de l'Ontario soit unique, elle ne bénéfie que d'une "certaine" légitimité--il s'agit plus d'un privilège que d'un droit reconnu par la province.

Après avoir envisagé la reconnaissance dans la constitution des municipalités et de leurs pouvoirs de taxation, l'Ontario l'a rejetée. Cette position s'applique aux arrangements quasi-constitutionnels comme les lois sur le partage des revenus. L'Ontario a été la première province à reconnaître la nécessité pour les municipalités d'avoir un accès garanti aux ressources disponibles dans le cadre de l'entente appelée Engagement d'Edmonton de 1973.[16] Depuis 1977, elle n'a cessé de reculer par rapport à cette position. L'Ontario soutient que réduire l'incertitude des municipalités au sujet de leurs recettes ne ferait qu'accroître sa propre incertitude.[17] Par suite de l'accroissement de l'incertitude au sujet de ses propres recettes, l'Ontario a suspendu en 1979 l'annonce qu'elle fait normalement en septembre au sujet des subventions qu'elle entend verser pour l'année financière suivante, ce qui a entraîné la suspension temporaire des activités du C.L.P.M. Les arrangements provinci-

aux-municipaux en matière de finance causent à l'heure actuelle une tension permanente considérable.

POSITIONS DES PROVINCES AU SUJET DE LA RECONNAISSANCE DES ADMINISTRATIONS LOCALES DANS LA CONSTITUTION DU CANADA - UNE EVALUATION

La première section montre qu'on ne peut pas trouver beaucoup d'encouragement dans la position des administrations provinciales au sujet de la reconnaissance des administrations locales dans la constitution. Le climat est négatif.

Il y a un certain nombre de facteurs qui contribuent à alimenter ce pessimisme, notamment:

-- L'article 92(8) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui stipule que les institutions municipales sont soumises au "contrôle exclusif de la législation provinciale".

-- La disposition de l'A.A.N.B. selon laquelle, lorsque l'administration fédérale et les provinces traitent ensemble, il s'agit d'une relation d'égal à égal,[18] tandis que la relation qui s'établit entre la province et les administrations locales est une relation de "supérieur à subordonné".[19]

-- La légitimité dans les pourparlers constitutionnels est et doit peut-être être limitée aux administrations reconnues comme souveraines aux termes de l'A.A.N.B.

-- La diversité sur le plan de la taille et des ressources (fiscales et administratives) des municipalités et des structures municipales qui ont évolué au sein des provinces et d'une province à l'autre.

-- Les principaux instigateurs de la reconnaissance des municipalités dans la Constitution n'ont pas réussi à produire des propositions concrètes réalistes. (Situation que la création du groupe d'experts de la FCM est évidemment destinée à corriger).

-- Les positions différentes des associations provinciales-municipales sur la question.

-- Les changements qui se sont produits simultanément dans l'importance relative des questions urbaines sur le plan national et dans l'équilibre du pouvoir fédéral-provincial à l'égard de ces questions.

-- La relation délicate entre cette question et la question clé de la place du Québec dans le Canada.

Les deux premiers points sont évidents et n'ont pas besoin d'être expliqués ou discutés. Il faut expliciter les six autres pour permettre toute discussion future de la question.

Diversité

Chacune des quatre provinces dont il est fait état dans le présent document considère la diversité des municipalités sur le plan de la

taille, de la structure et des responsabilités comme un obstacle important à la légitimisation de la participation des municipalités aux pourparlers sur la réforme constitutionnelle et à toute formule d'amendement ultérieure.

Le grand nombre de municipalités pose de graves problèmes logistiques. Il y a 837[20] municipalités en Ontario seulement (dont 89.4 pour cent comptent moins de 25 000 habitants), et plus 4600 municipalités dans l'ensemble du Canada. Tout comme il n'y a pas qu'une province au Canada, mais dix administrations provinciales distinctes, on ne saurait considérer les "municipalités" dans l'abstrait comme une seule entité.

Ce fait très évident a fourni à l'occasion à l'Ontario et à la Saskatchewan la possibilité de souligner ce point et de soulever des questions importantes. Qui s'asseoit à la table des négociations? Qui décide des interlocuteurs à la table?

Voici ce qu'en pense le procureur général de la Saskatchewan, M. Romanow:

> "Si les pouvoirs et les responsabilités des municipalités étaient définis dans la Constitution, il serait extrêmement difficile d'apporter toute modification importante. Songez aux difficultés que pose l'existence de onze administrations; en 112 ans, les administrations fédérale et provinciales n'ont pu s'entendre sur une formule d'amendement de l'A.A.N.B. Faire participer les municipalités comme membres à part entière mettrait fin à toute possibilité de réforme en raison du trop grand nombre de protagonistes en cause."[21]

Un autre problème a trait aux difficultés inhérentes à l'établissement d'une constitution qui soit assez précise pour être significative tout en s'appliquant à toutes les municipalités. Toutes les provinces sont dans une situation analogue à celle de la Colombie-Britannique, de la ville de Vancouver et du district de Central Saanich ou de l'Ontario, de la municipalité du grand Toronto et de la ville de Blenheim. Et si l'on reconnaît seulement certaines municipalités dans la constitution; quelles seront-elles? D'après quels critères?

En plus de ces problèmes pratiques relatifs à la taille, le fait même que les municipalités du Canada relèvent exclusivement des provinces a créé une deuxième dimension à la diversité. Les municipalités ne sont pas les mêmes partout. Par exemple, les municipalités du Québec, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et de l'Ile-du-Prince-Edouard assument des responsabilités très limitées en matière de politique ou de services sociaux tandis que celles de l'Ontario et de la Saskatchewan assument au moins une responsabilité administrative générale.

Cela ne signifie pas simplement qu'il serait difficile de définir les pouvoirs des municipalités pour l'ensemble du pays. Cela signifie aussi qu'on ne s'entendra pas sur les aspects de la réforme constitutionnelle qui concernent les municipalités.

Cette diversité résultant de la taille et de l'évolution poli-

tique amène les provinces à affirmer que les municipalités sont mieux desservies par la souplesse qu'offre la pratique actuelle consistant à préciser les pouvoirs des municipalités dans les lois provinciales. On peut soutenir et on soutient effectivement que cette souplesse dont on fait preuve pour tenir compte de la diversité serait impossible dans toute constitution qui tenterait d'aller au-delà d'une reconnaissance symbolique dans le traitement accordé aux administrations locales.

Le forum constitutionnel

Il est naturel dans un régime fédéral que les participants aux pourparlers sur la modification de ce régime soient les administrations déjà reconnues comme souveraines. En effet, l'A.A.N.B. définit non seulement la répartition des pouvoirs dans notre régime fédéral, mais détermine aussi quels sont les protagonistes dans les pourparlers sur la réforme. Aussi longtemps qu'on conservera le cadre de base (et les modifications continuent d'être le fruit de l'évolution ou du consensus) il est presque assuré que la réforme constitutionnelle au pays sera le résultat de négociations entre les administrations souveraines déjà reconnues dans la Constitution.

Seule une pression extraordinaire est susceptible de pouvoir amener une modification du processus. Faute d'une telle pression, les municipalités sont obligées d'essayer de recourir à un "intermédiaire" pour défendre leur cause.

L'absence de propositions concrètes

Jusqu'ici, ceux qui, au Canada, ont préconisé la reconnaissance d'un troisième palier de gouvernement dans la Constitution n'ont pas été au-delà de la simple affirmation qu'il faut établir cette reconnaissance. Le groupe d'experts de la FCM chargé d'étudier la réforme constitutionnelle a été mandaté pour changer cet état de choses. Cependant il faut admettre que la position traditionnelle des municipalités--selon laquelle, si les provinces acceptent de les reconnaître en principe, elles en négocieront les modalités avec elles--n'est pas et ne sera vraisemblablement pas acceptée par les provinces.

Toutes les représentants des provinces interviewés dans le cadre de la présente étude ont signalé que des problèmes logistiques, techniques et théoriques empêchent leur province d'envisager tout proposition constitutionnelle concernant les administrations locales. Une proposition sérieuse et précise portant sur ces problèmes est une condition *sine qua non* de l'examen de la question.

Positions des associations provinciales des municipalités

Aux termes de l'A.A.N.B., les municipalités ne relèvent que des administrations provinciales. Par conséquent, les associations de municipalités au palier provincial sont en pratique les seuls groupes municipaux considérés par les provinces comme les porte-parole légitimes de "leurs" municipalités. Cela, bien entendu, évite une foule de questions fondamentales au sujet du rôle des associations. Par exemple, si les résolutions des associations ne sont pas exécutoires ou applicables, alors pour qui parlent les associations? Existent-elles en marge de leurs membres?

Les associations provinciales-municipales n'accordent pas un appui très solide à la reconnaissance des municipalités dans la Constitution. L'Alberta Urban Municipalities Association et l'Union of British Columbia Municipalities ont adopté des résolutions type en faveur de cette position; en Ontario elles ne l'ont pas fait. En Saskatchewan, la Saskatchewan Urban Municipalities Association n'a pas pris position tandis que la Saskatchewan Association of Rural Municipalities appuie l'administration provinciale sur la question, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de place pour les municipalités dans le débat sur la réforme constitutionnelle.

Tous les représentants provinciaux interviewés ont fait remarquer que les municipalités n'ont exercé aucune pression dans leurs provinces pour qu'elles acceptent que les administrations locales jouent un rôle aux termes de la Constitution. L'Ontario a signalé que la Constitution n'a jamais figuré à l'ordre du jour de son C.L.P.M. à la suite d'un congrès de la FCM. Même en Alberta et en Colombie-Britannique où les villes clé d'Edmonton et de Vancouver ont été les principaux instigateurs de la reconnaissance des municipalités dans la Constitution, l'administration provinciale croit que cet appui se limite à adopter des résolutions en faveur du principe général.

A vrai dire, la réforme constitutionnelle n'occupe pas une place très importante dans l'ordre de priorités de la plupart des municipalités au palier provincial. Les questions financières qui suscitent la préoccupation de la province tendent à supplanter les autres questions dans les rapports provinciaux-municipaux. Seules les municipalités comptant 100 000 habitants ou plus sont susceptibles d'exprimer un point de vue indépendant sur la question. Lorsque surgit un problème concret qui empiète sur les activités d'une municipalité, quelle que soit sa taille, il se peut qu'elle demande temporairement un changement. Lorsque le problème ne se pose plus, l'intérêt pour la réforme constitutionnelle s'évanouit.

L'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario comparent la position des municipalités à celle des autochtones. Les autochtones ont fait accepter en principe leur droit à la participation en partie pour des raisons fondamentales, mais aussi parce qu'ils ont exercé de façon cohérente des pressions sur les administrations fédérale et provinciales pour qu'elles leur attribuent un rôle.

D'après le point de vue des provinces, la réforme constitutionnelle intéresse surtout les grandes municipalités, considérées comme les seules administrations locales susceptibles de bénéficier d'un accroissement de responsabilités. Accepter d'inscrire dans la constitution le principe d'un rôle pour les municipalités serait considéré comme un appui aux grandes municipalités au détriment des petites. En Alberta, des représentants ont fait remarquer que l'acceptation d'une telle position serait considérée comme un attitude anti-rurale.

Toute proposition sérieuse devrait établir des distinctions entre différents types de municipalités. Les administrations provinciales soulèvent la question légitime suivante: pourquoi devrait-il leur appartenir d'établir des distinctions et d'en supporter les conséquences politiques?

Le fait que les relations provinciales-municipales prédominent dans les arrangements constitutionnels actuels montre que la légitimité de la FCM pourrait créer certains problèmes aux yeux de certaines administrations provinciales. Bien qu'ils n'aient pas été aussi ouvertement hostiles[22] que le gouvernement du Québec à l'idée d'une association nationale des municipalités, tous les répondants interviewés des provinces ont soulevé des questions au sujet du rôle de la FCM qui allaient au-delà du problème évident de sa représentativité et de sa composition.

Selon l'argument invoqué, la FCM, à titre d'organisme national, doit logiquement relever du palier fédéral et laisser les relations provinciales aux associations provinciales-municipales. Cependant, les événements des dix dernières années (la création et l'abolition du M.E.A.U.) dans le domaine des affaires urbaines ont contribué à réduire l'influence fédérale, soutiennent-ils, dans ce domaine au point où la plupart des provinces semblent maintenant satisfaites qu'elle n'existe pratiquement plus. Il s'agit d'un argument extrêmement pernicieux et à courte vue fondé sur l'hypothèse plutôt fragile qu'il fallait créer un ministère pour assurer la légitimité de "l'intérêt de l'administration fédérale". Ainsi puisque cet organisme a été aboli, l'intérêt de l'administration fédérale est disparu. L'histoire a montré la futilité de ce point de vue. L'intérêt de l'administration fédérale à l'égard du logement ne s'est pas modifié sensiblement maintenant que la S.C.H.L. ne relève plus du M.E.A.U. mais des Travaux publics.

C'est pourquoi ces représentants des provinces sont d'avis que la FCM ne peut jouer le rôle de porte-parole national des administrations locales. Bien qu'il puisse y avoir des questions urbaines d'intérêt national en ce sens qu'elles se posent dans toutes les provinces, il n'y a pas de questions municipales d'intérêt national qui correspondent aux pouvoirs acceptés de l'administration fédérale.

Questions urbaines à l'échelle nationale: modification de l'ordre des priorités et de l'équilibre du pouvoir

Il est ironique de constater que l'événement ayant le plus d'influence sur les relations fédérales-provinciales au Canada--l'escalade des prix mondiaux de l'énergie--a débuté au moment de la conférence tripartite tenue à Edmonton en 1973. En rétrospective, ou peut soutenir que la conférence d'Edmonton a marqué l'apogée du phénomène de la sensibilisation à la question urbaine à l'échelle nationale au Canada. L'escalade du prix du pétrole, qui a commencé en 1972, a transformé le fédéralisme canadien et relégué les questions urbaines au second plan à l'échelle nationale. Ce changement revêt deux aspects. En premier lieu, les questions énergétiques ont une plus grande importance que les questions urbaines. En deuxième lieu, l'équilibre du pouvoir dans le fédéralisme canadien a commencé à glisser de l'Ontario urbain industrialisé vers l'Ouest du Canada, riche en ressources naturelles et peut-être même en 1980 vers Terre-Neuve. Une telle modification de l'équilibre du pouvoir influe forcément sur l'ordre du jour.

Ces seuls changements devaient modifier le rôle de l'administration fédérale. Les questions urbaines (de compétence provinciale) ont cédé la place aux questions énergétiques (également de compétence provinciale) dans le débat national. L'administration fédérale a reculé à pro-

pos des affaires urbaines; elle a du moins aboli le M.E.A.U. et se concentre maintenant sur l'énergie, les richesses naturelles et l'économie nationale.

Un autre facteur primordial de la réduction de l'importance des affaires urbaines et du rôle de l'administration fédérale a été la piètre performance de l'économie canadienne et de la rareté des deniers publics qui en est résultée. L'administration fédérale est intervenue dans les affaires urbaines surtout grâce à son pouvoir de dépenser. Les fonds devenant de plus en plus rares, la possibilité d'exercer ce pouvoir s'est amenuisée, et les fonds ont été réaffectés dans des secteurs plus visibles sur le plan politique.

Ce changement dans le climat politique national a eu deux conséquences pour la question de la reconnaissance des administrations locales dans la constitution: premièrement, il est devenu de plus en plus difficile d'exercer des pressions politiques pour faire bouger les choses et deuxièmement, l'administration nationale ne cherche plus à exercer une influence indépendante et, par conséquent, est en mauvaise posture pour "parrainer" des initiatives dans le domaine, même si, durant les campagnes électorales, certaines questions urbaines font l'objet de promesses: déductibilité des paiements hypothécaires, aide au transport en commun, construction de logements dans le centre-ville.

CONCLUSION

Cette évaluation de la position de ces quatre provinces sur le rôle des municipalités dans la réforme constitutionnelle n'est pas optimiste.

Toutes les provinces désirent préserver ou améliorer leur rôle constitutionnel et celui de l'administration fédérale. Les questions de responsabilité à l'égard de l'économie et de l'énergie laissent peu de place ou d'enthousiasme pour la discussion de la reconnaissance des municipalités à moins que la position ne soit structurée et énoncée avec soin.

Pour que la participation des municipalités à toute discussion sur la constitution soit envisagée, il faudra exercer une pression politique massive et articulée sur les administrations provinciales *à partir de l'extérieur* de ces administrations.

Jusqu'ici, la pression politique n'a été ni massive ni articulée. Le problème se complique du fait qu'à mesure que la position sera plus articulée--par l'établissement de propositions concrètes qui traiteront sérieusement et de façon réaliste des problèmes logistiques et théoriques--un appui politique massif sera difficile à obtenir.

CHAPITRE 4

INCURSIONS DANS LE DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARATIF: L'EXPERIENCE D'AUTRES GRANDS SYSTEMES FEDERAUX (ALLEMAGNE DE L'OUEST, ETATS-UNIS)

Dans le "grand débat" actuel sur la Constitution au Canada, on s'est reporté aux constitutions étrangères et on a donné l'expérience constitutionnelle étrangère comme source de modèles de changements, dans l'avenir, de notre propre système fédéral canadien. Il n'importe peut-être pas que cette utilisation du droit constitutionnel étranger ait été, trop souvent, fortuite et occasionnelle. C'est là le produit de recherches hâtives et superficielles qui, trop fréquemment, ont été confinées aux textes constitutionnels abstraits, tels qu'ils ont été rédigés, sans trop tenir compte des correctifs à apporter à la pratique constitutionnelle concrète ou à l'application constitutionnelle des lois. Un des aspects les plus curieux de ce recours au droit constitutionnel comparatif est son caractère très sélectif et, entre les modèles qu'offrent les institutions gouvernementales institutionnelles étrangères, ceux qui sont le moins susceptibles de s'appliquer au Canada contemporain ont été suggérés par des porte-parole de divers groupes politiques ou de pression sur la constitution. Ainsi, on a proposé le célèbre "Bundesrat Caper"[1] projection de cette institution fédérale de l'Allemagne de l'Ouest très spécialisée--dont les propres racines historiques distinctives remontent à l'Allemagne impériale de Guillaume et, avant cela, aux conclaves princiers du saint empire romain--comme principale réforme institutionnelle de tout système fédéral canadien "renouvelé" apparement parce que son application littérale au Canada signifierait que la nomination des sénateurs fédéraux ne relèverait plus du gouvernement fédéral mais bien des gouvernements provinciaux. On devrait reconnaître que la raison fondamentale du droit constitutionnel comparatif s'applique dans le cas du caractère non transférable des institutions d'un système légal à un autre, à moins que les conditions sociales existantes soient les mêmes à l'égard de chaque système légal.

a) Allemagne de l'Ouest

Un candidat plus vraisemblable aux fins d'éclectisme constitutionnel--si nous cherchons des modèles découlant de l'expérience constitutionnelle fédérale de l'Allemagne de l'Ouest--serait les dispositions de la constitution de Bonn de 1949 relatives à l'administration locale. En plus des ententes constitutionnelles strictement fédérales-provinciales (Bund-Länder), il y a aussi des dispositions constitutionnelles expresses sur le rôle des administrations locales (Kreise, Gemeinden). Voici une première observation: pour un ensemble de raisons--en partie des raisons historiques qui remontent aux anciennes villes libres et en partie des considérations de politique plus pragmatiques et contemporaines attribuables au besoin reconnu d'assurer un meilleur équilibre politique du système fédéral d'après-guerre,[2]--deux des grandes villes de l'Allemagne de l'Ouest, Hambourg et Brême, sont elles-mêmes constituées en états-membres ou provinces (Länder) en vertu de la constitution de Bonn de 1949. Si

nous ajoutons Berlin-Ouest, qui, en vertu du statut spécial qui lui est conféré par le droit international depuis le contrôle militaire des quatre puissances alliées établi par la Conférence de Potsdam de 1945, ne pouvait être incorporée légalement au nouvel état de l'Allemagne de l'Ouest en 1949, mais qui, à toutes fins pratiques, est traitée par le gouvernement de Bonn comme si elle était une province (Land),[3] trois des onze provinces de l'Allemagne de l'Ouest sont de fait des états-villes occupant le même rang légal que les autres provinces et exerçant essentiellement les mêmes droits et privilèges que les autres provinces. (Grundgesetz, 1949, préambule et art. 23). (Berlin-Ouest, étant un cas spécial, envoie vingt-deux députés à la Chambre basse fédérale (Bundestag), mais ces députés ne jouissent que d'un droit de vote limité. Elle délègue de plus quatre députés non-votants à l'autre chambre fédérale, la Bundesrat.)

Aux termes de l'article 28 de la Constitution de Bonn de 1949, des obligations positives d'ordre constitutionnel (verfassungsmässig Ordnung) sont imposées aux administrations locales: "les citoyens doivent être représentés par un corps choisi au moyen d'élections générales, directes, libres, égales et secrètes".[4] Corrélativement, cependant, les administrations locales ont constitutionnellement le droit de s'administrer (Recht der Selbstverwaltung): "le droit d'assumer elles-mêmes leurs propres responsabilités, lorsqu'elles réglementent les affaires de la communauté locale dans les limites établies par la loi".[5] Il s'agit d'un droit constitutionnel ayant du mordant: en vertu de l'article 91 de la loi sur la cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgericht), les autorités locales ont le droit légal d'amorcer un processus constitutionnel spécial (Verfassungsbeschwerde) devant les plus hautes instances juridiques invoquant, comme motif d'annulation constitutionnelle, la violation, dans leurs lois, soit par le gouvernement fédéral (Bund) ou par les gouvernements provinciaux (Länder), des dispositions de l'article 28 de la Constitution.[6]

Le concept de l'administration autonome (Selbstverwaltung), qui suppose un secteur qui se suffit à lui-même, est constitutionnellement autonome, doté d'un auto-gouvernement local et libre de toute intervention ou contrôle général de l'Etat, a de profondes racines dans la tradition politique et juridique de l'Allemagne; ils remontent, dans ses aspects strictement philosophiques, à Kant et plus récemment, à von Ihering et à Stammler. Dans le jargon administratifs, nous pouvons retracer ce concept, historiquement jusqu'aux réformes gouvernementales proposées par Stein en 1808 pour tenter de relier à l'Etat les nouveaux groupes d'intérêt libéraux.[7] Après une renaissance de courte durée sous la république de Weimar établie en 1919, le principe de l'administration locale autonome a été systématiquement écrasé ou faussé sous le régime nazi. Ce qui est intéressant, du point de vue de l'exploration constitutionnelle contemporaine au Canada, c'est que les rédacteurs de la constitution de Bonn de 1949, ont délibérément choisi de souligner le principe de l'autonomie locale dans leur nouveau système fédéral, en le proclamant officiellement dans la nouvelle charte constitutionnelle et en donnant au *troisième* palier de gouvernement un statut constitutionnel dans les mêmes domaines que le fédéral et le provincial. Les paramètres constitutionnels de ce droit des administrations locales et leur conciliation avec les assertions contraires fédérales et provinciales d'après lesquelles ces paliers ont la compétence de légiférer dans les situations-problèmes concrètes, doivent être déterminés, comme la loi sur la cour constitutionnelle fédérale le prévoit,[8]

sur une base empirique, en considérant chaque cas individuellement si le processus ordinaire de la coordination des politiques ne peut se faire au moyen de discussions et de négociations intergouvernementales (trilatérales ou bilatérales, selon le cas).

La Constitution de Bonn de 1949 établit aussi, en termes légaux précis et non équivoques, une base financière appropriée pour ce droit constitutionnel des localités à s'administrer. En vertu de l'article 106(5) de la Constitution, une partie des recettes provenant de l'impôt sur le revenu (compétence conjointe Bund/Länder) revient aux administrations locales--elle doit être transmise par les provinces aux administrations locales "d'après l'impôt sur le revenu payé par les habitants" de ces secteurs locaux. Les modalités de cette répartition obligatoire des revenus provenant de l'impôt sur le revenu aux administrations locales sont déterminées par une loi fédérale.

En outre, l'article 106(6) de la Constitution stipule que les recettes provenant des impôts fonciers et des taxes d'affaires doivent revenir aux administrations locales, ainsi que les recettes provenant des taxes d'accises locales. Les administrations locales sont aussi autorisées à déterminer les pourcentages municipaux des impôts fonciers et des taxes d'affaires dans le cadre des lois existantes.

De plus, en vertu de l'article 106(7) de la Constitution, un pourcentage global de la part provinciale des recettes fiscales conjointes (Bund/Länder) déterminé par la législation du Land doit être attribué aux administrations locales.

Il y a aussi, dans le même article, une disposition constitutionnelle expresse d'après laquelle le gouvernement fédéral doit accorder une compensation financière directe aux administrations locales pour les dépenses que leur occasionnent les installations faites spécialement pour le gouvernement fédéral ou les pertes qu'entraînent ces installations.[10]

Cet octroi, garanti par la Constitution, d'un domaine financier réservé aux administrations locales est considéré par les juristes allemands comme un élément intégral du principe de l'autonomie administrations.[11] En pratique, comme les autres dispositions plus généralisées relatives à l'impôt, contenues dans la Constitution de Bonn, qui mettent l'accent sur le partage des revenus plutôt que sur la concurrence fiscale, entre les différents paliers de gouvernement (Bund/Länder), les modalités exactes de la répartition des recettes fiscales sont déterminées par une négociation intergouvernementale. Comme les taux des principaux impôts sont établis par législation fédérale, les questions étudiées au cours de ces négociations ne sont pas des questions de taux d'imposition mais de répartition des recettes fiscales. (Actuellement les autorités locales n'ont pas le pouvoir statutaire de modifier les taux des impôts sur le revenu ou de prélever une somme additionnelle de l'impôt sur le revenu, même si l'article 106(5) de la Constitution autorise le gouvernement fédéral à adopter une loi qui le leur permettrait).[12]

Les plaintes formulées par les représentants des administrations locales tout au long de la décennie 1960 au sujet des restrictions de leurs revenus ont donné lieu en 1969 à un compromis intergouvernemental important que garantissait à l'administration locale 14% des recettes totales

de tout l'impôt sur le revenu, ce pourcentage devant être versé aux autorités locales avant que le solde soit divisé (dans une proportion 50/50) entre le gouvernement fédéral et les Länder.[13] L'accord de 1969, prévoyait en plus qu'environ 40% de la taxe de commerce revenant à l'administration locale devait être versée aux Länder (pour partage égal subséquent entre le gouvernement fédéral et les Länder). L'effet net de l'accroissement des recettes locales provenant de son partage de l'impôt sur le revenu fait plus que compenser, estime-t-on, pour le renoncement du gouvernement local à un partie d'une taxe dont l'incidence et le rendement sont très inégaux.[14]

b) Les Etats-Unis

Bien que l'administration locale, comme telle, ne soit pas mentionnée dans la Constitution des Etats-Unis, son développement a été fortement influencé par des facteurs historiques, y compris les idées constitutionnelles d'égalité venant de l'Angleterre, qui remontent à la colonie de la baie du Massachusetts fondée par les Puritains au 17ième siècle. Les assemblées populaires locales symbolisées par les assemblées municipales de la Nouvelle-Angleterre et reflétant la popularité des théories du Contrat social du gouvernement, ont donné aux villes du Massachusetts l'occasion d'exercer un maximum d'indépendance à part la *General Court* (législature de l'Etat). Même si, après la déclaration de la guerre de l'Indépendance, l'établissement d'un gouvernement d'Etat suite à l'adoption de la constitution du Massachusetts en 1780 a institué un contrôle centralisé sur les villes,[15] l'influence de l'ancienne théorie constitutionnelle "originale" est demeurée comme une influence intellectuelle générale.

Du point de vue de l'efficacité fonctionnelle de l'élaboration et de l'administration de politiques communautaires--et c'est ce qui distingue considérablement le système constitutionnel américain du système canadien d'après l'interprétation des plus hautes instances, une caractéristique heureuse du système constitutionnel américain est l'absence d'importantes barrières constitutionnelles ou d'empêchements légaux pour les délégations intergouvernementales ou le transfert de pouvoir. Les tribunaux américains ont en effet décidé que l'octroi, par le corps législatif central, de pouvoirs législatifs étendus s'appliquant aux questions locales à des organismes gouvernementaux subordonnées est une coutume constitutionnelle anglo-saxonne "reçue", qui précède l'adoption de la constitution américaine en 1787, et que le droit pour les municipalités de s'administrer elles-mêmes est si fondamental au système politique américain que les constitutions (celle des Etats-Unis et également celles des différents Etats) sont, en l'absence de toute défense expresse du contraire, interprétées comme le permettant.[16] Comme la Cour suprême de l'Etat de la Nouvelle-Angleterre l'a fait remarquer:

> "Il semble généralement admis que les pouvoirs d'édicter des lois lcoales peuvent être octroyés aux cités, villes et autres corporations municipales, et il faudrait de fortes raisons pour nous convaincre que les rédacteurs de notre Constitution auraient pu avoir l'intention d'enlever à la législature le pouvoir qui a été exercé en Europe par les gouvernements de toutes classes à partir des débuts de l'histoire et dont l'exercice a probablement fait plus pour faire avancer la civilisation que

> toutes les autres causes réunies; c'est ce pouvoir qui a été constamment exercé dans chaque partie de notre pays, à compter des premiers temps de la colonisation, et qui a fait surgir parmi nous plusieurs de nos plus précieuses institutions."[17]

Le concept de l'autonomie constitutionnelle (*Constitutional Home Rule*) des administrations locales des Etats-Unis dénote aujourd'hui l'autonomie relative ou la liberté de légiférer exercée par les municipalités. Au début, les tribunaux d'un certain nombre d'Etats: le Michigan, l'Indiana, l'Iowa, le Kentucky et le Texas, par exemple, suivaient la décision célèbre du juge Cooley suivant laquelle les municipalités possèdent certains pouvoirs *inhérents* de s'administrer elles-mêmes. Cependant, cela a été remplacé[18] par la notion des pouvoirs dérivés constitutionnellement, et les tribunaux ont invoqué ce qu'on appelle la décision "Dillon"[19] et ont appliqué les principes de la construction statutaire pour interpréter les dispositions du concept de l'autonomie législative et constitutionnelle et l'étendue des pouvoirs octroyés aux administrations locales qui y sont contenus. L'autonomie constitutionnelle, ainsi définie, est le droit légal octroyé par les gouvernements des différents états aux gouvernements locaux de rédiger eux-mêmes, d'adopter et de modifier eux-mêmes leurs chartes constitutionnelles et, en général, de gouverner leurs propres affaires sans interférence législative de la part des gouvernements des Etats. Le premier Etat qui a adopté le principe de l'autonomie constitutionnelle (Home Rule) des administrations locales est celui du Missouri en 1875: le Home Rule ne s'appliquait alors qu'aux villes de plus de 100 000 habitants, ce qui signifie que seule Saint-Louis était admise. Depuis ce temps, la reconnaissance de l'autonomie (Home Rule) des administrations locales est devenue générale et deux approches différentes influent sur les modalités d'application.

La première approche est associée à la National Municipal League qui, en 1921, a proposé une formule modèle d'autonomie constitutionnelle fondée sur un genre de "fédéralisme au sein de l'Etat", les pouvoirs gouvernementaux étant divisés entre l'Etat et les gouvernements locaux. Ce modèle particulier d'autonomie constitutionnelle établirait, de fait, un empire dans l'empire, ou un Etat dans l'Etat.[20] Là où le modèle de la National Municipal League a été adopté, son efficacité a été limitée, dans l'ensemble, par une interprétation judiciaire étroite de l'envergure des affaires locales.[21]

La seconde approche repose sur la formule du modèle d'autonomie constitutionnelle (Home Rule) de l'American Municipal Association (maintenant la National League of Cities); elle a été rédigée par le doyen Jefferson Fordham[22] de l'école de droit de l'University de Pennsylvanie en 1953. Le modèle Fordham concède que ce qui est *local* est, *a priori* dans la terminologie constitutionnelle, complètement inséparable de ce qui est de l'*Etat*; il rejette l'ancienne formule de la répartition des pouvoirs des gouvernements et enlève au domaine judiciaire la difficile responsabilité d'essayer de tracer une ligne précise entre les pouvoirs de l'Etat et ceux des localités. D'après le modèle Fordham, la législature d'un Etat déléguerait aux administrations locales tous les pouvoirs pouvant être délégués, à moins qu'une loi générale n'en dispose autrement. Une loi spéciale pourrait être adoptée par la législature d'un Etat uniquement à la demande de l'organisme régissant le gouvernement local pertinent ou

sur la recommandation du gouverneur de l'Etat et avec l'approbation d'une majorité extraordinaire de la législature de l'Etat. On laisse entendre, à l'appui du modèle Fordham, qu'il pourrait faciliter la solution de difficiles problèmes métropolitains qui nécessiteraient des remèdes et une planification plus importants et plus globaux, comme le traitement des eaux d'égout et des déchets, le contrôle de la pollution de l'eau, l'approvisionnement en eau potable, la santé publique, le transport interurbain, étant donné que la législature peut exercer un droit de préemption dans ces domaines.[23]

Même si le modèle Fordham n'a pas encore été adopté intégralement par aucun Etat, tous les Etats qui ont inclus les amendements du *Home Rule* constitutionnel dans leur constitution d'Etat depuis la publication du rapport Fordham en 1953 ont généralement suivi ses recommandations d'après lesquelles les administrations locales devraient être autorisées à exercer tout pouvoir qui peut lui être dévolu par la législature de l'Etat, sous réserve de préemption ou de prépondérance d'une loi générale. Toute loi préemptive générale serait, dans l'esprit du plan Fordham, interdite à la législature d'un Etat à moins que sa promulgation n'ait été spécifiquement demandée par l'administration locale pertinente. Même si les cours suprêmes des Etats ont interprété de différentes façons les cessions consenties en vertu du *Home Rule* de style Fordham par les législatures des Etats aux administrations locales, la tendance la plus libérale et la plus pragmatique de l'interprétation judiciaire est sans doute reflétée dans la décision rendue par la Cour suprême du Massachusetts en 1973:

> "...S'il n'y a pas d'intention de la part du législateur d'interdire un champ d'activité à une municipalité, cette intention provenant de l'absence d'un texte législatif exprès ou de circonstances indiquant que telle est l'intention du législateur, alors les règlements faits par la municipalité sont valides et autorisés."[24]

Le corrélatif nécessaire du principe de l'autonomie *constitutionnelle* pour les administrations locales est nécessairement l'autonomie *financière*. Le principal argument invoqué en faveur de cette autonomie financière repose sur la proportion d'après laquelle le palier de gouvernement autorisant une dépense publique devrait être responsable de son financement. Ceux qui s'opposent à l'insertion des dispositions relatives à l'autonomie financière dans la constitution de l'Etat invoquent comme argument les dangers que comporte l'adoption de dispositions constitutionnelles rigides en ce qui a trait aux relations entre le gouvernement d'Etat et les administrations locales et aux finances municipales à une époque où il faut souvent prendre des décisions rapides: le remède, à cet égard, est une réforme plus fondamentale de la structure fiscale des gouvernements d'Etat, la révision des programmes d'aide des gouvernements d'Etat et ainsi de suite.[25]

CHAPITRE 5

PARTAGE DES IMPOTS ET DES RECETTES ENTRE LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITES AU COURS DES ANNEES 70, REFORMES ACCOMPLIES, COMPARAISON ENTRE 1978 ET 1971

INTRODUCTION

Ce document présente une vue d'ensemble des divers systèmes de transfert provinciaux-municipaux qui se sont développés durant la période 1971-1978. Même si nous formulerons quelques commentaires sur l'évolution plus récente, l'absence de données publiées empêche une analyse statistique pour l'année 1979. Une meilleure compréhension des points forts et des faiblesses des divers systèmes de transfert à ces deux niveaux pourrait fournir au secteur municipal une entrée en matière dans le débat continuel sur cette question. Le type et la structure du système de transfert utilisé permettent également de mieux comprendre le statut accordé aux municipalités à titre de niveaux administratifs distincts dans chaque province.

La question des systèmes de transfert prédomine toutes les autres et est au coeur des relations intergouvernementales au niveau provincial-municipal. Du point de vue municipal, l'importance soutenue de ce dialogue est centrée sur trois considérations:

1. Les paiements de transfert influent sur les opérations quotidiennes de la plupart des programmes municipaux vu que les types et les sommes des subventions reçues de la province dictent souvent les caractéristiques de la prestation du programme municipal.

2. Les mécanismes utilisés pour déterminer le montant global des transferts au secteur municipal, l'augmentation annuelle des paiements et le processus d'admissibilité et de répartition sont au coeur des relations provinciales-municipales. Le traitement de ces facteurs met en cause des considérations d'impartialité, d'équité, de statut, de coopération, de consultation et d'autres mesures très importantes dans les relations intergouvernementales.

3. Au niveau théorique, l'existence même des paiements de transfert viole le concept des municipalités en tant qu'unités administratives autonomes comptables des conséquences fiscales des décisions prises et responsables auprès des votants lors des élections pour ce qui est de la sagesse des mesures appliquées.

Au cours des années 60, la réforme fiscale a été l'objet de nombreuses études et a servi de thème aux rapports de commissions dans diverses provinces. Ainsi, en 1966, la "Commission Carter" publia un rapport sur le système fiscal fédéral; en 1967, le "Comité Smith" déposa un rapport en Ontario; au Québec, la "Commission Bélanger" fit de même en 1965; la "Commission Byrne" publia un rapport au Nouveau-Brunswick en 1963, et,

en 1964, ce fut au tour du Manitoba avec la "Commission Michener".

L'analyse de ces études a servi de base au désir renouvelé des municipalités de voir les principes de la fiscalité appliqués également au niveau local du système des finances publiques. Il n'est donc pas surprenant que dans plusieurs provinces, le secteur municipal ait recommandé que les pouvoirs fiscaux des administrations locales soient proportionnels aux responsabilités attribuées au niveau municipal. On procéda ensuite à proposer que d'autres champs de taxation soient mis à la disposition des administrations locales, ou que tout au moins, la province devrait considérer le partage des impôts avec le secteur municipal. On en vint à la conclusion que dans une très large mesure, les systèmes de transfert n'étaient pas souhaitables et qu'il faudrait donc prévoir d'autres champs de taxation pour les municipalités afin de pouvoir fournir un supplément à l'impôt foncier.

La tactique initiale adoptée par le secteur municipal consistait à mettre de l'avant un organisme consultatif tripartite qui donnerait au secteur municipal un rôle plus légitime dans le processus de la réforme intergouvernementale. On espérait que le plaidoyer en faveur de sources additionnelles d'imposition comme complément à l'impôt foncier recevrait un accueil plus sympathique à un forum tripartite. Si de nouvelles sources d'imposition n'étaient pas disponibles, le recours au partage des impôts tel que pratiqué dans la sphère fédérale - provinciale représenterait une position de repli acceptable.

Parallèlement à la poussée en faveur d'un organisme tripartite au Canada, le gouvernement fédéral des Etats-Unis a annoncé un nouveau programme de partage des recettes avec les municipalités. L'enthousiasme initial démontré à cet égard par le secteur municipal aux Etats-Unis s'est communiqué à leurs homologues canadiens. Il en est résulté une requête municipale de partage des recettes à la seule et dernière réunion convoquée pour étudier la question des finances publiques. Le reste de ce document fait le point sur l'efficacité du secteur municipal au cours des années 70 pour ce qui est du partage des impôts et des recettes.

TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX--VUE D'ENSEMBLE

Les options du secteur municipal et les actions exercées dans les relations intergouvernementales sont conditionnées par le fait que le Canada est régi par une système fédéral. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a stipulé une division des responsabilités et de l'autorité en matière fiscale qui au fil des années a nécessité des ajustements du fait de l'évolution des conditions. La demande accrue de biens du secteur public, accompagnée par une modification appréciable de la composition de ces biens et services a fait surgir une série de problèmes intergouvernementaux.

Les responsabilités attribuées aux niveaux respectifs de gouvernement ne se conciliaient plus avec leurs ressources fiscales; un déséquilibre budgétaire en fut le résultat. Les réponses aux nouveaux problèmes qui ne s'inséraient pas de façon ordonnée dans la division traditionnelle de compétence au plan des responsabilités, ont produit une certaine imprécision quant aux responsabilités qui s'est traduite par des zones grises en matière de compétence. La croissance des dépenses publiques a at-

tiré l'attention sur l'équité avec laquelle le système des finances publiques dispensait un dénominateur commun de services à l'ensemble de la population. Il fallut donc se préoccuper des disparités relatives au niveaux de service et aux fardeau fiscaux.

Ces questions étaient soulevées dans les relations fédérales-provinciales tout autant que dans les relations provinciales-municipales. Toutefois, la façon de les traiter n'était pas la même aux deux niveaux respectifs. Cette situation est compréhensible dans une certaine mesure car les deux parties dans la sphère fédérale-provinciale tiennent leur pouvoir et leur autorité de la même source constitutionnelle. Dans les relations provinciales-municipales, le pouvoir et l'autorité des parties émanent de sources différentes.

Les transferts fédéraux-provinciaux

Depuis les années 40, les relations financières fédérales-provinciales ont été caractérisées par des changements appréciables et fondamentaux. La période de la guerre, et ensuite de l'après-guerre jusqu'à 1961, ont été dominées par les conventions de location des domaines fiscaux par lesquels les provinces (sauf le Québec) ont loué leur droit de lever des impôts sur le revenu des particuliers et le revenu des sociétés au gouvernement provincial en retour de paiements de transfert de nature générale. La location des impôts a été suivie d'un accord de perception des impôts rétablissant l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, mais confiant au gouvernement fédéral la responsabilité de le percevoir. Diverses modifications ont été apportées à ce système, qui, en 1978, était composé de quatre éléments principaux:

1. Les conventions de location des domaines fiscaux en vertu desquels le gouvernement fédéral percevait tous les impôts sur le revenu des sociétés des provinces, sauf le Québec et l'Ontario, et tous les impôts sur le revenu des particuliers des provinces, sauf le Québec. Aux termes des dispositions de ces conventions, les provinces déterminent les taux de l'impôt provincial;

2. Un système de péréquation utilisé par le gouvernement fédéral afin d'égaliser la capacité de revenu par habitant dans chaque province à une moyenne nationale minimale. Bien que l'Ontario ait eu droit à des paiements de péréquation en 1979, l'Alberta et la Colombie-Britannique jouissaient d'un niveau de revenus au-dessus de la moyenne national et n'étaient pas admissibles;

3. Le financement des programmes établis qui, en fait, constitue un transfert inconditionnel, même s'il porte généralement sur la santé et l'enseignement post-secondaire;

4. Le Régime d'assistance publique du Canada demeure le seul important programme de subventions conditionnelles dans le système. Ce régime prévoit que le gouvernement fédéral assumera 50 pour cent des dépenses provinciales au titre du bien-être social.

Le renvoi au tableau 1 qui résume le système de transferts fédéraux-provinciaux pour les années 1971 et 1978 fait ressortir divers points intéressants:

TABLEAU 1

TRANSFERTS FEDERAUX-PROVINCIAUX
REVENUS GENERAUX BRUTS DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES
1971/1972

	T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUE	ONT	MAN	SASK	ALTA	C-B	TOTAL	% DU TOTAL
					millions de $							
Revenu de sources propres	$ 187.7	46.4	302.3	275.3	3,829.0	4,556.0	466.5	388.7	991.1	1,351.3	12,394.6	74.6%
Transferts fédéraux à des fins spécifiques	119.4	28.5	119.7	118.6	450.4	1,056.6	173.9	136.6	277.2	290.6	2,771.5	16.7%
Transferts fédéraux à des fins générales	132.2	23.0	132.9	111.3	814.1	40.8	66.3	112.4	16.8	3.0	1,452.8	8.7%
TOTAL DES REVENUS BRUTS[1]	$ 439.3	97.9	554.9	505.5	5,093.5	5,653.4	706.7	637.7	1,285.1	1,644.9	16,618.9	100.0%

1. Compte non tenu des transferts locaux de $45.8 millions aux province.

Source: Statistique Canada, *Les finances publiques provinciales*, n° 68-207 au catalogue, 1971.

TRANSFERTS FEDERAUX-PROVINCIAUX
REVENUS *PREVISIONNELS* GENERAUX BRUTS DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES
1978/1979

	T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUE	ONT	MAN	SASK[3]	ALTA	C-B[3]	TOTAL	% DU TOTAL
					millions de $							
Revenu de sources propres	$ 599.3	121.0	762.8	670.0	10,943.2	11,696.6	1,138.7	1,637.8	5,975.7	4,058.0	37,603.1	79.3%
Transferts fédéraux à des fins spécifiques	118.1	44.9	111.2	162.2	543.8	706.5	142.1	122.7	468.2	239.7	2,659.4	5.6%
Transferts fédéraux à des fins générales[1]	461.7	102.5	598.1	472.7	2,511.3	1,598.3	460.3	239.3	182.7	514.8	7,141.7	15.1%
TOTAL DES REVENUS BRUTS[2]	$1,179.1	268.4	1,472.1	1,304.9	13,998.3	14,001.4	1,741.1	1,999.8	6,626.6	4,812.5	47,404.2	100.0%

1. Les fonds accordés pour les programmes établis sont considérés comme des transferts à des fins générales.
2. Compte non tenu des transferts locaux de $40.8 millions à la province.
3. Fonds accordés pour les programmes établis estimés par l'auteur.

Source: Statistique Canada, *Les finances publiques provinciales*, n° 68-205 au catalogue, 1978.
Association canadienne d'études fiscales, finances provinciales et municipales, 1979.

Le recours provincial aux paiements de transfert du gouvernement fédéral a diminué de 25.4 pour cent en 1971 à 20.7 pour cent en 1978.

En 1978, les besoins provinciaux ont été comblés à même les recettes de la province, dans une proportion de 79.3 pour cent par rapport à 74.6 pour cent en 1971.

Une tendance appréciable vers les transferts inconditionnels s'est manifestée suite à la renégociation du financement des programmes établis. En 1978, les transferts de nature générale représentaient 15.1 pour cent de l'ensemble des recettes provinciales, et marquaient une augmentation par comparaison à 9.1 pour cent en 1971.

En 1971, 64 pour cent des subventions étaient de nature particulière et 36 pour cent de nature générale. En 1978, c'était l'inverse, 27 pour cent étaient de nature particulière et 73 pour cent de nature générale.

Le partage des impôts est une caractéristique fondamentale du système fédéral-provincial où les deux gouvernements déterminent les taux, imposent la même assiette fiscale, établissent les programmes de remboursement, et établissent mutuellement les caractéristiques administratives du système de perception. Un système complet de péréquation forme l'armature du système de transferts qui, à l'heure actuelle, est de nature nettement inconditionnelle.

En résumé, le partage des impôts et les transferts inconditionnels visent à remédier au déséquilibre budgétaire, les programmes à frais partagés représentent une réponse aux problèmes posés par les zones grises en matière de compétence et un système complet de péréquation reconnaît la nécessité d'aplanir les disparités régionales. Ces mesures apparaissent rationnelles. Une bonne partie des mécanismes du système décrit ci-dessus a été élaborée dans un esprit de collaboration entre deux paliers de gouvernement par l'intermédiaire d'accords bilatéraux.

Au cours des années 1970, un changement majeur s'est produit dans le système des transferts fédéraux-provinciaux: il s'agit de l'Entente sur le financement des programmes établis, qui est venu remplacer les programmes à frais partagés dans le domaine de la santé et de l'éducation post-secondaire. En vertu de cette entente, survenue en 1977, le gouvernement fédéral a transféré aux provinces 13.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point sur le revenu des sociétés, plus la valeur approximative, en espèces, de ces points. Ce programme a permis à l'administration fédérale de respecter son objectif de restreindre ses dépenses dans le domaine de la santé et de l'éducation à des taux correspondant à peu près à l'accroissement du produit national brut.

Le montant de ces transferts fédéraux ayant été retranché de leurs budgets traditionnels, les administrations provinciales disposaient d'une flexibilité accrue et pouvaient dorénavant répartir leurs subven-

TABLEAU 2

TRANSFERTS PROVINCIAUX-MUNICIPAUX
REVENUS GENERAUX (REELS) DES ADMINISTRATIONS LOCALES
PAR PROVINCE 1971

	T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUE	ONT	MAN	SASK	ALTA	C-B	TOTAL	% DU TOTAL
					millions de $							
Revenu de sources propres	18.3	9.4	116.6	24.8	1,195.8	1,966.8	227.0	222.0	414.0	510.2	4,705.0	53.5%
Transferts provinciaux à usage précis	8.5	12.3	114.6	.6	909.0	1,656.9	162.4	164.2	348.8	339.5	3,716.9	42.1%
Transferts provinciaux de nature générale	3.9	.5	5.6	17.1	170.5	68.7	7.3	3.0	38.0	-	314.7	3.6%
	30.7	22.2	236.8	42.5	2,275.3	3,692.4	396.7	389.2	800.8	849.7	8,736.6	
Transferts[1] fédéraux à usage précis	5.4	.4	5.2	3.0	20.1	32.4	3.9	3.0	4.6	10.0	88.0	1.0%
TOTAL DES REVENUS GENERAUX	$ 36.1	22.6	242.0	45.5	2,295.4	3,724.8	400.6	392.2	805.4	859.7	8,824.6	100.0%

(1) Ont trait surtout au logement et à la protection de l'environnement.

Source: Statistique Canada, *Les finances publiques locales*, catalogue n° 68-204, 1971.

TRANSFERTS PROVINCIAUX-MUNICIPAUX
REVENUS GENERAUX DES ADMINISTRATIONS LOCALES (ESTIMATIONS)
PAR PROVINCE 1978

	T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUE	ONT	MAN	SASK	ALTA	C-B	TOTAL	% DU TOTAL
					millions de $							
Revenu de sources propres	65.0	9.0	228.8	82.5	2,395.9	4,160.8	538.5	445.1	1,076.0	1,402.6	10,404.2	51.7%
Transferts provinciaux à usage précis	13.9	43.1	297.8	11.2	2,575.4	3,180.1	285.9	364.8	953.7	541.4	8,267.3	41.0%
Transferts provinciaux de nature générale	8.6	2.0	63.7	48.1	461.7	439.8	20.0	36.2	66.9	115.7	1,262.7	6.3%
	87.5	54.1	590.3	141.8	5,433.0	7,780.7	844.4	846.1	2,096.6	2,059.7	19,934.2	
Transferts[1] fédéraux à usage précis	16.3	3.0	16.0	15.2	40.8	50.1	4.8	19.2	16.5	26.1	208.0	1.0%
TOTAL DES REVENUS GENERAUX	$ 103.8	57.1	606.3	157.0	5,473.8	7,830.8	849.2	865.3	2,113.1	2,085.8	20,142.2	100.0%

(1) Ont trait surtout aux loisirs et à la protection de l'environnement.

Source: Statistique Canada, *Les finances publiques locales*, chiffres préliminaires et estimatifs, catalogue n° 68-203, 1977 et 1978.

tions à loisir dans le domaine de l'éducation et de la santé, en adoptant des formules moins coûteuses et sans avoir à craindre de sanctions financières. Tout le monde y a trouvé son profit. Une tentative d'en arriver à une entente semblable au sujet du Programme d'aide du Canada n'a pas remporté le même succès. Les dispositions actuelles de ce programme ont été reconduites unilatéralement par le gouvernement du Canada.

Transferts provinciaux-municipaux

Notre constitution n'attribue pas de responsabilités à nos municipalités, comme elle le fait à nos deux paliers supérieurs de gouvernement: elle ne leur accorde d'ailleurs aucun champ de taxation. Les municipalités étant des créations des provinces, chaque province a façonné son secteur municipal selon son mode de gouvernement, ses traditions propres et les principes de base qui ont inspiré sa législation.

Il est difficile d'établir des comparaisons entre les provinces, pour ce qui est des systèmes de transferts provinciaux-municipaux, car l'importance, la structure et la responsabilité des administrations locales, par rapport au secteur provincial, varient d'une province à une autre, comme d'ailleurs le mode de taxation et le rendement fiscal. Les provinces de l'Ouest, par exemple, riches en ressources naturelles, tirent des revenus considérables de leur exploitation alors que les autres provinces doivent continuer à compter, pour la majeure partie de leurs revenus, sur l'impôt sur le revenu et sur la taxe de vente. Il est intéressant, néanmoins, de passer en revue les données dont nous disposons pour l'ensemble des municipalités et de les étudier en fonction des changements exposés dans l'étude provinciale-fédérale ci-dessus.

Le Tableau 2 fournit les données de base des systèmes de transferts des provinces aux municipalités. Ce tableau comprend les dépenses des administrations locales et des conseils scolaires et englobe toutes les dépenses: les dépenses courantes aussi bien que les immobilisations.

> Contrairement à ce qui s'est produit pour les transferts fédéraux-provinciaux, il n'y a pas eu de réduction dans le volume des transferts provinciaux-municipaux depuis 1971. Bien au contraire, ils sont passés de 46 pour cent à 47 pour cent du total des recettes fiscales.
>
> Si on tient compte des dépenses pour fins d'éducation, on pourra constater qu'il n'y a guère eu d'augmentation des subventions inconditionnelles: leur pourcentage des recettes des administrations municipales étaient de 4 pour cent en 1971 et seulement de 6 pour cent en 1978.
>
> Les subventions conditionnelles ou attribuées à des fins spécifiques qui représentaient 42 pour cent des recettes des administrations locales en 1971, en représentaient 41 pour cent en 1978. Les recettes de sources propres qui répondaient à 53 pour cent des besoins des administrations locales en 1971, répondaient encore à 52 pour cent de ces besoins, en 1978.

Le Tableau 2 indique clairement que, somme toute, les années 1970 n'ont amené que peu de changements dans le domaine des finances provinciales-municipales.

Les dépenses pour fins d'éducation constituent cependant une proportion importante des dépenses des administrations locales et représentent 70 pour cent du total des paiements de transfert à des fins spécifiques, tant pour 1971 ($2640.9 millions) que pour 1978 ($5844.2 millions). Avant d'étudier en détail les divers systèmes de transferts provinciaux-municipaux que l'on retrouve dans les diverses provinces, il est préférable d'éliminer les transferts ainsi que les taxes pour fins d'éducation, du grand total des données dont nous disposons pour les administrations locales, afin de pouvoir examiner ces chiffres dans une optique exclusivement municipale. C'est précisément ce que l'on a fait au Tableau 3 qui ne porte que sur les transferts et les besoins prévus des administrations locales, après en avoir exclu les subventions pour fins d'éducation. Ces données donnent ainsi une idée plus précise de la situation que nous tentons d'analyser dans la présente étude.

Les administrations locales qui comptaient sur des transferts provinciaux pour répondre à 32 pour cent de leurs besoins en 1971, comptaient encore sur ces transferts pour répondre à 33 pour cent de leurs besoins en 1978. Cette constatation est conforme à la tendance déjà signalée pour l'ensemble du secteur des administrations locales (et illustrée au Tableau 2); au contraire, dans le domaine fédéral-provincial, on a moins souvent recours à la formule des transferts.

Les transferts de l'administration fédérale aux administrations municipales sont demeurés de l'ordre de 2 pour cent de 1971 à 1978.

Bien qu'il n'y ait pas eu de tendance marquée vers l'abandon des subventions conditionnelles, il est évident qu'il y a eu progrès dans la bonne direction. Les transferts à des fins générales qui représentaient 7 pour cent des recettes des administrations locales en 1971, en représentaient 11 pour cent en 1978.

Les transferts à des fins générales représentaient, en 1971 , 23 pour cent de l'ensemble des paiements de transfert mais, en 1978, ce pourcentage atteignait 34 pour cent.

Les transferts conditionnels ou à des fins spécifiques demeurent prépondérants dans l'ensemble du système. Au cours de 1978, ils représentent 22 pour cent du total des budgets municipaux et 66 pour cent de l'ensemble des paiements de transfert, provenant des administrations provinciales.

Les taxes foncières n'ont jamais produit et on ne s'est jamais attendu à ce qu'elles produisent des revenus assez considérables pour leur permettre d'acquitter tout ce qu'on aurait voulu. Les taxes foncières, qui représen-

taient 44 pour cent des recettes fiscales en 1971, en représentent encore 42 pour cent bien qu'il existe des programmes de dégrèvement d'impôts dans diverses provinces.

TABLEAU 3

SECTEUR DE L'ADMINISTRATION LOCALE
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE 1971
SANS L'EDUCATION
millions de dollars

Transferts des administrations provinciales:			
De nature générale		$ 314.7	7%
A usage précis	3716.9		
Moins l'éducation	2640.0		
		1,076.0	25%
Total des transferts provinciaux		$ 1,390.7	32%
Total des transferts fédéraux		88.0	2%
Subventions en remplacement d'impôts		121.5	3%
Ventes de biens et services		506.4	11%
Autres sources		350.1	8%
Impôt foncier	3726.7		
Moins l'éducation	1823.1		
		1,903.6	44%
Total des revenus généraux (sans l'éducation)		$ 4,360.3	100%

Source: Statistique Canada, *Les finances publiques locales, 68-204.*
Statistique Canada, *Statistiques financières de l'éducation 81-208.*

SECTEUR DE L'ADMINISTRATION LOCALE
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE (ESTIMATONS) 1978
SANS L'EDUCATION
millions de dollars

Transferts des administrations provinciales:			
De nature générale		$ 1,262.7	11%
A usage précis	8267.3		
Moins l'éducation	5844.2		
		2,423.1	22%
Total des transferts provinciaux		3,685.8	33%
Total des transferts fédéraux		208.0	2%
Subventions en remplacement d'impôts		416.5	4%
Ventes de biens et services		1,387.9	12%
Autres sources		733.7	7%
Impôt foncier	7865.9		
Moins l'éducation	3131.9		
		4,734.0	42%
Total des revenus généraux (sans l'éducation)		$ 11,165.9	100%

Source: Statistique Canada, *Les finances publiques locales, 68-203.*
Statistique Canada, *Statistique de l'enseignement-estimations, 81-220.*

En somme, on peut dire que l'ensemble du programme des transferts provinciaux-municipaux n'a guère connu de réforme constructive de 1971 à

1978. D'une façon générale, on peut dire:

qu'il a pris de l'ampleur et que la tendance actuelle est d'y avoir recours de plus en plus et non de moins en moins;

qu'il n'y a pas eu de diminution appréciable des transferts à des fins spécifiques en faveur de transferts à des fins générales;

que depuis 1971, la taxe foncière et les revenus de sources propres ne parviennent plus à couvrir une aussi forte proportion des besoins budgétaires.

Toutefois, avant de passer un jugement définitif sur ce que les années 1970 ont pu introduire de nouveau dans le domaine de la finance provinciale-municipale, il importe de nuancer ces constatations générales, à la lumière de ce qui s'est passé dans chaque province. Il y a eu des développements appréciables dans plus d'une province, bien qu'il soit impossible de s'en rendre compte en examinant les données générales dont nous disposons sur le secteur municipal.

LES SYSTEMES DE TRANSFERTS PROVINCIAUX-MUNICIPAUX: 1978 RESUME PAR PROVINCE (2)

T E R R E - N E U V E

Importance du secteur municipal

Le nombre de municipalités incorporées, à Terre-Neuve, était de 300, en 1978, alors qu'il était de 215 en 1971. Le Tableau 4 révèle que le secteur municipal est relativement peu important à Terre-Neuve. Le budget de ce secteur représentait 8 pour cent du budget provincial, en 1971; en 1978, il en représentait 8.8 pour cent.

Responsabilité pour les services

L'administration de la justice, de la santé, des services hospitaliers, de l'éducation et du bien-être social est entièrement aux soins de la province. La police est, dans certains cas, une responsabilité partagée. A St-Jean, le service de lutte contre les incendies est également acquitté par la province. L'évaluation foncière est confiée à l'administration locale à St-Jean et à Corner Brook mais, à l'administration provinciale pour ce qui est de toutes les autres municipalités.

Système de transferts

Subventions à des fins générales:

-- payables à toutes les municipalités et basées sur les recettes qu'elles ont perçues par leurs propres ressources (taxes, frais de service, approvisionnement d'eau, etc.);

-- les municipalités qui perçoivent $1 000 au moins reçoivent $2 de subvention supplémentaire pour chaque $1 de recettes fiscales perçu lo-

calement. Cette subvention par dollar perçu de sources propres est assujettie à une échelle mobile qui va en décroissant à mesure qu'augmente le montant des recettes perçues de sources propres jusqu'au point où les municipalités qui perçoivent plus de $25 000 ne touchent que 50 cents par $1 ainsi perçu, jusqu'à concurrence de $150 000.

-- les municipalités de St-Jean et de Corner Brook touchent toutes deux, de la province, des subventions supplémentaires à des fins générales.

Subventions à des fins spécifiques:

-- La plupart des services municipaux, tels que lutte contre les incendies, loisirs, construction et entretien des routes, transports en commun, égoûts et approvisionnement d'eau, sont admissibles à des subventions conditionnelles si elles répondent à certaines exigences.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

Bien que l'importance du secteur municipal soit demeurée la même, il s'est produit un changement appréciable dans la provenance des revenus des administrations locales. Bien que le système de transferts provinciaux-municipaux comportent surtout des transferts à des fins spécifiques, la proportion de transferts par rapport au total des revenus des municipalités a baissé de 35 pour cent en 1971 à 23 pour cent en 1978. La taxe foncière et les recettes de sources propres, qui représentaient 50 pour cent du budget des municipalités en 1971, en représentaient 63 pour cent en 1978. Le total des transferts fédéraux est demeuré de l'ordre de 15 pour cent à 17 pour cent.

TABLEAU 4

SECTEUR MUNICIPAL DE TERRE-NEUVE
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971		1978	
	$ millions	%	$ millions	%
Transferts à des fins générales	$ 3.9	11%	$ 8.6	9%
Transferts à des fins spécifiques	8.5	24	13.9	14
Moins éducation	-	-	-	-
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	12.4	35	22.5	23
Total, transferts fédéraux	5.4	15	16.3	17
Taxes foncières	13.0		42.7	
Moins éducation	.6		4.4	
Taxes foncières municipales	12.4	35	38.3	38
Autres revenus de sources propres	5.3	15	22.2	22
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$35.5	100%	99.3	100%
Revenus mun./Revenus prov.		8%		8%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- absence de législation régissant le système des transferts provinciaux-municipaux;

-- le système de transferts provinciaux-municipaux demeure dominé par des transferts à des fins spécifiques, représentant 62 pour cent des montants transférés en 1978;

-- l'échelle mobile servant à déterminer le montant des subventions à des fins générales, semble arbitraire.

Avantages:

-- les transferts à des fins générales sont en rapport avec les besoins des municipalités comme on peut en juger d'après les revenus que ces municipalités parviennent à percevoir de leurs propres sources;

-- le système de transferts établit diverses classes de municipalités: St-Jean et Corner Brook reçoivent ainsi un traitement différent de celui du reste du secteur municipal.

I L E - D U - P R I N C E - E D O U A R D

Importance du secteur municipal

En 1971, il y avait 32 municipalités et 12 comités d'amélioration communautaire reconnus comme municipalités aux fins d'impôts. En 1978, le nombre des municipalités était passé de 32 à 38 et le nombre des comités d'amélioration communautaire, de 12 à 39. Les exigences budgétaires des administrations locales représentaient environ 6 pour cent des exigences budgétaires de l'ensemble de la province.

Responsabilité pour les services

La justice, l'éducation, le bien-être social, la santé et les hôpitaux relèvent de l'administration provinciale. La police est une responsabilité municipale à Charlottetown, à Summerside et dans quelques autres villes et villages. L'évaluation des propriétés et la perception des taxes relèvent de l'administration provinciale. Le rendement de la taxe foncière est garanti à 100 pour cent par la province (quelles que soient les difficultés éprouvées à les percevoir). La province utilise son droit de taxer la propriété foncière pour acquitter une partie des coûts de l'éducation et les municipalités font une contribution nominale aux coûts de construction.

Système de transferts

Subventions à des fins générales:

-- en 1974, une subvention proportionnée à la population fut combinée avec un certain nombre de programmes de subventions conditionnelles déjà en vigueur (lutte contre les incendies, voirie, etc.) pour reva-

loriser et rendre plus efficace le système de subventions inconditionnelles par habitant;

-- en 1978, le barème utilisé pour déterminer ces subventions par habitant était le suivant: Charlottetown--$48.34; Summerside--$37.80; petites villes--$21.00; villages--$14.00;

-- il y a, en autre, une subvention de peréquation pour les municipalités dont l'évaluation normalisée, par habitant, est inférieure à la moyenne provinciale.

Subventions à des fins spécifiques:

-- le seul programme important de subventions conditionnelles qui soit demeuré en vigueur après 1974 a été appliqué aux coûts de construction de systèmes d'égoûts. Ce programme s'est poursuivi grâce à une entente tripartite de financement avec le MEER et la SCHL;

-- les comités d'amélioration communautaire, pour les services qu'ils fournissent, peuvent toucher des subventions jusqu'à concurrence de 25 pour cent de leur budget autorisé.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

L'importance relative du secteur municipal par rapport au secteur provincial est demeuré inchangé en termes de recettes fiscales. Les municipalités ont eu tendance à compter davantage sur les transferts provinciaux: ces transferts qui couvraient 15 pour cent de leurs besoins en 1971, en couvrent 20 pour cent en 1978. Environ 70 pour cent des transferts étaient du type inconditionnel, en 1978. Il est intéressant de noter que les transferts fédéraux à des fins spécifiques, qui couvraient 7 pour cent des besoins des municipalités en 1971 en couvraient 20 pour cent en 1978. La taxe foncière municipale qui couvrait 51 pour cent des besoins des municipalités en 1971 n'en couvraient plus que 36 pour cent, en 1978.

TABLEAU 5

SECTEUR MUNICIPAL DE L'ILE-DU-PRINCE-EDOUARD
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971		1978	
	$ millions	%	$ millions	%
Transferts à des fins générales	$ .5	9%	$ 2.0	14%
Transferts à des fins spécifiques	12.3		43.0	
Moins éducation	11.9	6	42.1	6
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	.9	15	2.9	20
Total, transferts fédéraux	.4	7	3.0	20
Taxes foncières	7.8		5.4	
Moins éducation	4.7		-	
Taxes foncières municipales	3.1	51	5.4	36
Autres revenus de sources propres	1.6	27	3.6	24
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$ 6.0	100%	$ 14.9	100%
Revenus mun./Revenus prov.		6%		6%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- le système de transferts inconditionnels semble étroitement lié à une formule de répartition selon le nombre d'habitants. A cet égard, le déclin de la population pose un problème que complique davantage l'augmentation du nombre de foyers et le taux élevé d'inflation;

-- il ne semble pas y avoir de rapport direct entre les obligations financières des municipalités et les subventions auxquelles elles sont admissibles;

-- aucune de ses dispositions ne contient de formule ou d'entente de péréquation;

-- le montant de base des transferts et leur augmentation annuelle sont déterminés unilatéralement par le gouvernement provincial;

-- le système ne permet pas de tenir compte convenablement des services en nature rendus aux municipalités.

Avantages:

-- les transferts effectués sont, pour la plupart, inconditionnel: plus des deux tiers des transferts effectués sont, en fait, des transferts à des fins générales;

-- le système comporte officiellement une formule de peréquation basée sur l'insuffisance d'évaluation, par habitant;

-- on reconnaît que le secteur municipal n'est pas homogène et, pour fins d'impôts, on distingue quatre classes de municipalités;

-- le système de subventions conditionnelles a été entièrement standardisé: pour toutes fins pratiques, il n'existe qu'une formule de subventions conditionnelles.

N O U V E L L E - E C O S S E

Importance du secteur municipal

Le nombre de municipalités est passé de 65 en 1971 à 91 en 1978, y compris les conseils de village. En 1978, le secteur municipal correspondait, en termes de revenus bruts, à 26 pour cent du secteur provincial; il était trois fois plus important que le secteur municipal de l'Ile-du-Prince-Edouard et de Terre-Neuve.

Responsabilité pour les services

En Nouvelle-Ecosse, l'administration provinciale est responsable des services de santé, de la justice, de la police, de l'éducation, de l'assistance sociale et du bien-être social. Les services hospitaliers sont une responsabilité partagée entre les municipalités et la province. L'évaluation est une responsabilité provinciale mais ce sont les munici-

palités qui se chargent de la perception des taxes foncières.

Le système des transferts

Transferts à des fins générales:

-- il y a en tout, sept subventions inconditionnelles;

-- les subventions par habitant sont calculées d'après une échelle qui, en 1978, était la suivante: grandes villes--$3.73; petites villes--$3.30 et municipalités rurales--$1.37;

-- il existe quatre genres de subventions à des fins générales pour compenser les municipalités des exemptions de taxes foncières accordées par la province et de l'abolition de l'impôt personnel. Les montants des transferts sont, pour la plupart, gelés à des niveaux correspondant au rendement de ces taxes pour l'année qui a précédé leur abolition.

Propriété personnelle (agriculteurs)	:	niveau de 1966
Propriété personnel (pêcheurs)	:	niveau de 1966
Terres en culture	:	$1.00 l'acre avec majoration annuelle de 5 pour cent
Impôt personnel	:	niveau de 1971

-- on accorde aux municipalités rurales un transfert inconditionnel correspondant à 15 pour cent des droits de coupe perçus par l'administration provinciale sous forme de permis;

-- la dernière des subventions à des fins générales est un dégrèvement de l'impôt foncier pour les maisons d'enseignement et correspond à la partie des dépenses annuelles de 20 pour cent pour fins d'éducation qui est perçue au moyen des taxes foncières. Cela signifie que les coûts de l'éducation sont entièrement acquittés, en définitive, à même les revenus généraux de la province.

Transferts à des fins spéciales:

-- il y a plusieurs genres de transferts à des fins spéciales:

- assistance sociale : 75 pour cent des coûts
- bien-être social : 50 pour cent des coûts
- police et bibliothèques régionales: à raison de tant par habitant
- pour ce qui est de divers services tels que lutte contre les incendies, loisirs et voirie, les coûts sont partagés selon un certain pourcentage des coûts admissibles.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

En termes de besoins budgétaires, le secteur municipal, par rapport au secteur provincial a connu une croissance relative de trois points de pourcentage et en 1978 il correspondait en volume à 26 pour cent du secteur provincial. Au cours de la période de 1971 à 1978, le secteur

de la Nouvelle-Ecosse a eu tendance à compter davantage sur les transferts provinciaux. En 1971, ces transferts provinciaux représentaient 41 pour cent des revenus municipaux; en 1978, ils en représentaient 48 pour cent. Il y a eu une glissement marqué vers les transferts inconditionnels. Les transferts à des fins générales représentaient 12 pour cent de tous les transferts en 1971; ils en représentaient 40 pour cent en 1978. Au cours des années 1970, la taxe foncière a assuré une proportion constante des revenus municipaux. Les autres revenus de sources propres ont diminué du fait que l'on a supprimé l'impôt personnel, comme source de revenus pour les municipalités, et qu'on l'a remplacé par un transfert inconditionnel.

TABLEAU 6

SECTEUR MUNICIPAL DE LA NOUVELLE-ECOSSE
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971		1978	
	$ millions	%	$ millions	%
Transferts à des fins générales	$ 5.6	5%	$ 63.7	19%
Transferts a des fins spécifiques	114.6		297.8	
Moins éducation	72.1	36	199.2	29
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	48.1	41	162.3	48
Total, transferts fédéraux	5.2	5	16.0	5
Taxes foncières	89.3		175.0	
Moins éducation	52.9		68.7	
Taxes foncières municipales	36.4	31	106.3	31
Autres revenus de sources propres	27.3	23	53.4	15
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$117.0	100%	$338.0	100%
Revenus mun./Revenus prov.		23%		26%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- les transferts à des fins spécifiques jouent un rôle prépondérant dans ce système;

-- il y a une grande variété de subventions conditionnelles correspondant à toute la gamme des services relevant de la compétence de l'administration locale;

-- le système de transferts ne comporte pas de mécanisme de peréquation;

-- il n'y a pas de loi pour assurer une répartition plus équitable, soit du fardeau fiscal, soit des recettes fiscales;

-- l'administration provinciale détermine unilatéralement le montant de base des transferts ainsi que les augmentations annuelles subséquentes.

Avantages:

-- les coûts de l'éducation, perçus au moyen de la taxe foncière, sont remis sous forme de subventions à des fins générales;

-- une proportion appréciable des revenus sont perçus, grâce au système des transferts.

N O U V E A U - B R U N S W I C K

Importance du secteur municipal

Il y avait 115 municipalités au Nouveau-Brunswick en 1978. Cette même année, le secteur municipal représentait 12 pour cent du secteur provincial.

Responsabilité pour les services

L'administration de la justice, de l'éducation, de la santé, des hôpitaux, de l'assistance sociale et du bien-être social, relèvent entièrement de l'administration provinciale. L'évaluation des biens immobiliers et la perception de la taxe foncière relèvent également de l'administration provinciale. Les taxes foncières municipales sont remises aux municipalités à 100 pour cent. Dans les villes, grandes ou petites, les services de police relèvent généralement de l'administration locale.

Le système de transferts

Transferts à des fins générales:

La Loi sur l'aide aux municipalités, Chapitre M-19, sanctionne le recours à la formule des transferts inconditionnels qui est utilisée au Nouveau-Brunswick.

-- la formule permettant de déterminer le pourcentage des subventions à accorder aux municipalités comporte:

- un ajustement de peréquation variant dans la mesure où leur évaluation est inférieure à l'évaluation moyenne par tête, pour l'ensemble de la province, pour fins d'impôts;

- un autre facteur de peréquation tenant compte de l'évaluation par mille de route, selon l'étendue de la municipalité;

- un troisième ajustement de peréquation pour les municipalités de plus de 5 000 habitants, servant à compenser le coût des services dans les grands centres urbains.

-- pour déterminer le montant de la subvention à laquelle une municipalité a droit, on multiplie le montant de ses dépenses admissibles aux fins de la peréquation, par le pourcentage de subvention qui s'applique à son cas. Le montant des dépenses admissibles est majoré chaque

année d'un montant correspondant au changement prévu dans le pourcentage des revenus nets de la province;

-- toute dépense excédant le niveau autorisé doit être financée exclusivement par la taxe foncière;

-- une des dispositions de la Loi sur l'aide aux municipalités autorise le ministre à refuser d'approuver toute partie d'un budget municipal qui lui semble excessif;

-- une disposition de la loi prévoit l'établissement d'un comité de revision du budget, auquel on peut faire appel;

-- on notera que les districts dispensant les services de l'administration locale touchent, en guise de subventions à des fins générales, un montant forfaitaire de 45 pour cent de leurs dépenses nettes.

Subventions à des fins spécifiques:

-- il y a des subventions conditionnelles prévues pour les loisirs, le traitement des eaux d'égoûts et le transport en commun; d'autres sont prévues en vertu du programme d'amélioration de l'environnement.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

Par rapport au secteur provincial, le secteur municipal du Nouveau-Brunswick a pris de l'importance au cours des années 1970. Les budgets municipaux qui représentaient 9 pour cent du budget du secteur provincial, en 1971, en représentaient 12 pour cent en 1978. Si on compare le total des transferts au secteur municipal à l'ensemble des besoins budgétaires, on constate qu'il est demeuré constant à 38 pour cent au cours de la période 1971-1978. On peut aussi constater qu'il y a eu un recours accru aux transferts conditionnels. Les transferts provinciaux effectués en 1971 étaient accordés à des fins générales dans une proportion de 97 pour cent des cas; en 1978, ce pourcentage était tombé à 81 pour cent. Au cours de la même période, les transferts fédéraux au secteur municipal du Nouveau-Brunswick sont passés de 7 pour cent à 10 pour cent. Il y a eu un recours accru à la taxe foncière mais les revenus des autres sources propres ont diminué quelque peu. En somme, par rapport aux autres sources de revenus, les transferts provinciaux n'ont pas connu d'augmentation, les transferts fédéraux ont connu une légère augmentation et la taxe foncière ainsi que les autres source propres de revenus ont connu un léger recul.

TABLEAU 7

SECTEUR MUNICIPAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971 $ millions	%	1978 $ millions	%
Transferts à des fins générales	$17.1	37%	$ 48.1	31%
Transferts à des fins spécifiques	.5	1	11.2	7
Moins éducation	-	-	-	-
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	17.6	38	59.3	38
Total, transferts fédéraux	3.0	7	15.2	10
Taxes foncières	15.4		56.8	
Moins éducation	-		.05	
Taxes foncières municipales	15.4	34	56.75	36
Autres revenus de sources propres	9.4	21	25.77	16
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$45.4	100%	$157.02	100%
Revenus mun./Revenus prov.		9%		12%

Sources: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- il s'est produit un glissement qui donnait un regain de faveur aux transferts conditionnels.

Avantages:

-- le système de transferts présentement utilisé est prévu dans les dispositions de la Loi sur l'aide aux municipalités;

-- le système de transferts peut à bon droit être considéré comme un système tendant à une répartition équitable des revenus;

-- le système de transferts comporte surtout des transferts inconditionnels;

-- le montant de subventions attribué à chaque municipalité est déterminé par l'application de divers critères pour déterminer ses besoins: évaluation, nombre de milles de routes, population et dépenses municipales. Le système de transferts comporte officiellement une formule de péréquation;

-- au sein du secteur municipal, on distingue diverses classes de municipalités selon leur population et leur importance;

-- le système de transferts provinciaux-municipaux du Nouveau-Brunswick est remarquable et comporte plusieurs éléments qui, du point de vue des municipalités sont à la fois rationnels, équitables et désirables.

Q U E B E C

Importance du secteur municipal

Le Québec compte quelque 1 517 municipalités réparties en diverses classes. En 1978, ce secteur représentait, en termes de budget, environ 19 pour cent du secteur provincial.

Responsabilité pour les services

L'administration de la justice, des services sociaux et du bien-être social relève de l'administration provinciale. L'éducation, la santé, la police et certains autres services sont des responsabilités partagées. L'évaluation de la propriété foncière et la perception des taxes foncières relèvent des administrations locales.

Système de transferts

Transferts à des fins générales:

-- le système en vigueur au Québec en 1978 comportait quatre programmes de subventions inconditionnelles.

- une subvention offerte aux municipalités nouvellement constituées et conçue pour promouvoir l'efficacité administrative et financière. L'unité municipale nouvellement constituée pouvait bénéficier d'une subvention annuelle n'excédant pas $15.00 par habitant pendant une période de 5 ans;

- une subvention supplémentaire pour les municipalités de plus de 10 000 habitants, selon une échelle graduée de sorte que la subvention soit proportionnée à la population. Ces diverses subventions s'échelonnaient à partir de $6.40 par habitant pour les municipalités de 10 000 à 20 000 habitants jusqu'à $23.50 par habitant pour les villes de plus de 150 000. Pour l'année 1977 et les années suivantes, ces divers montants ont été indexés à l'indice du coût de la vie pour Montréal;

- pour équilibrer leur budget, les municipalités de moins de 10 000 habitants pouvaient bénéficier d'une subvention inconditionnelle à la discrétion de l'administration provinciale. En pratique, les fonds prévus pour ce programme ont été remis aux municipalités pour des motifs assez divers;

- une subvention inconditionnelle a été établi pour compenser les municipalités d'avoir perdu le droit d'imposer des taxes de vente au détail. Environ 15 pour cent des revenus de la taxe de vente perçue dans une région économique donnée était réparti aux municipalités de cette région, au *pro rata* de leur population. Les villes de plus de 150 000 habitants re-

cevaient en outre 50 pour cent des taxes perçues sur leur territoire pour les repas et les chambres d'hôtel. En outre, les compagnies d'essence et de télécommunications bénéficiaient d'une remise de l'impôt provincial pour les dédommager du fait qu'on leur avait retiré le droit de percevoir des taxes municipales sur leurs produits ou services;

- il faut signaler ici que le gouvernement du Québec dans son budget pour l'année 1979-1980 annonçait une importante réforme fiscale au palier municipal. Bien que le nouveau système n'ait pas encore été mis en vigueur, il fera l'objet de brefs commentaires plus loin dans la présente étude.

Transferts à des fins spécifiques:

Un grand nombre de subventions conditionnelles étaient disponibles pour venir en aide aux municipalités dans les domaines suivants: parcs, loisirs, bibliothèques, voirie, transports en commun, égoûts, approvisionnement d'eau et lutte contre les incendies.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

La période de 1971 à 1978 a été marquée d'un léger déclin en importance du secteur municipal par rapport au secteur provincial, à en juger du moins par leurs budgets respectifs. L'ensemble des transferts provinciaux, sans tenir compte de l'éducation, est passé de 22 pour cent des prévisions budgétaires en 1971 à 31 pour cent en 1978. Les transferts à des fins spécifiques ont presque doublé en passant de 24 pour cent de l'ensemble des transferts provinciaux, en 1971, à 43 pour cent en 1978. Au cours de cette même période, la taxe foncière et les sources propres de revenus sont passées de 75 pour cent des recettes totales en 1971 à 67 pour cent en 1978. La réforme fiscale aurait pour effet de retirer l'éducation du champ de la taxe foncière et de permettre au secteur municipal d'occuper pleinement ce champ de taxation en permettant ainsi d'éliminer, parmi les transferts de l'administration provinciale au secteur municipal, tous les transferts à des fins spécifiques et un certain nombre de transferts à des fins particulières.

TABLEAU 8

SECTEUR MUNICIPAL DU QUEBEC
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971 $ millions	%	1978 $ millions	%
Transferts à des fins générales	$ 170.6	17%	$ 461.7	18%
Transferts à des fins spécifiques	909.0		2575.4	
Moins éducation	855.6	5	2236.4	13
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	224.0	22	800.7	31
Total, transferts fédéraux	21.0	3	40.9	2
Taxes foncières	923.1		1764.6	
Moins éducation	440.0		697.8	
Taxes foncières municipales	483.1	48	1066.8	42
Autres revenus de sources propres	272.7	27	631.3	25
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$1000.8	100%	$2539.7	100%
Revenus mun./Revenus prov.		21%		19%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- le système se distingue par une prolifération de subventions, tant inconditionnelles que conditionnelles, mais ce sont surtout ces dernières qui dominent;

-- le pouvoir des municipalités d'imposer des taxes dans le champ de la taxe de vente et sur les produits des compagnies d'essence et les services des compagnies de télécommunications a été remplacé par des programmes de subventions;

-- le système ne comporte pas de mécanisme de péréquation;

-- les subventions pour équilibrer les budgets sont attribués à la discrétion de l'administration provinciale.

Avantages:

-- les taux des subventions par habitant ayant été indexés à l'indice du coût de la vie, la valeur de ces transferts, en dollars constants, est assurée.

Développements récents

La réforme fiscale du secteur municipal, proposée dans le budget provincial pour l'année 1979-1980 va simplifier considérablement le mode de financement des administrations locales. Bien qu'il soit trop tôt pour se prononcer sur la valeur du système, on peut se permettre de faire les commentaires généraux suivants. Le secteur municipal pourra dorénavant occuper entièrement le champ de la taxe foncière mais cet avantage immédiat sera bientôt neutralisé par l'inflation. Les administrations locales n'auront plus accès par la suite à d'autres formes de taxation qui pourraient leur assurer d'autres revenus et il devront s'en tenir au champ de taxation qui est le moins flexible de tous ceux auquel le système fiscal canadien fait normalement appel. Une autre réserve important que l'on pourrait formuler à l'endroit de la réforme proposée, c'est qu'elle supprime le dernier lien direct qui existait encore entre les administrations locales et le mode de financement des maisons d'enseignement.

O N T A R I O

Importance du secteur municipal

Le secteur municipal de l'Ontario comprend 837 municipalités. En 1978, les prévisions budgétaires pour l'ensemble de ce secteur représentaient environ un tiers du budget de l'administration provinciale.

Responsabilité pour les services

L'administration de la justice, les hôpitaux et l'évaluation de la propriété foncière sont des responsabilités exclusivement provinciales. La santé, la police, l'assistance sociale, le bien-être social et l'éducation sont des responsabilités partagées.

Le système de transferts

Transferts à des fins générales:

Le système ontarien de subventions inconditionnelles comprend six catégories distinctes de subventions. Ces diverses catégories de subventions font appel à trois formules de base pour ce qui est de leur répartition.

Les subventions par habitant--il s'agit d'une subvention générale pour toutes les municipalités de la province. Cette subvention permet de tenir compte de l'ensemble de la population selon une échelle graduée, allant de $7.00 par habitant à son extrémité inférieure jusqu'à $9.00 par habitant à son extrémité supérieure. Toutes les municipalités régionales de la province touchent, en outre, une subvention fixe de $10.00 par habitant.

Toute municipalité dotée d'un corps de police touche une subvention supplémentaire par habitant. Pour la plupart des municipalités, cette subvention est de $10.00 par habitant mais elle est de $15.00 par habitant pour les municipalités régionales qui offrent un service de police intégré.

Il y a aussi une subvention par habitant offerte aux municipalités d'une administration régionale où la densité de population est de moins de .75 logement à l'acre. La subvention la plus forte est de $5.00 par personne pour les districts où la densité de population est de moins de .15 l'acre et s'abaisse, par tranches de $1.00 jusqu'à $1.00 par personne dans les districts où la densité de population est de .75 logement à l'acre.

Subventions basées sur les revenus que les municipalités perçoivent de leurs propres sources--chaque municipalité bénéficie d'une subvention générale d'entretien correspondant à 6 pour cent des revenus qu'elle a perçus de ses propres sources, l'année précédente.

Les municipalités du Nord de l'Ontario touchent une subvention spéciale d'entretien correspondant à 18 pour cent des revenus qu'elles ont perçus de leurs propres sources, l'année précédente. Cette dernière subvention venant s'ajouter à la subvention générale d'entretien, les municipalités du Nord de l'Ontario touchent donc une subvention correspondant à 24 pour cent des revenus qu'elles ont perçus de leur propres sources, l'année précédente.

Subventions de péréquation--les municipalités où la base d'imposition est inférieure à la moyenne provinciale touchent une subvention de péréquation correspondant au moindre des deux montants suivants: 60 pour cent de la somme déficitaire multipliée par le taux général d'imposition ou bien 25 pour cent des revenus nets perçus.

Subventions à des fins spécifiques:

Qu'il s'agisse de programmes ayant trait à leurs dépenses courantes ou à leur dépenses de capitalisation, les municipalités de l'Ontario ont droit à quelque 80 différentes subventions conditionnelles dont voici les plus importantes:

Service social	:	80 pour cent des coûts admissibles
Bien-être social	:	80 pour cent des coûts admissibles
Santé	:	75 pour cent des coûts admissibles
Voirie	:	50 pour cent des coûts admissibles
Transports en commun	:	75 pour des investissements plus un subvention pour les coûts d'opération, basée sur les contributions des usagers et assujettie à une échelle mobile.

On notera que chacune de ces subventions est assortie de conditions particulières et calculée selon une formule particulière. Plusieurs de ces subventions comportent certains mécanismes de péréquation.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

L'ensemble du budget du secteur municipal correspondait, en 1971, à 38 pour cent et en 1978 à 33 pour cent du budget de l'administration provinciale. C'est dans l'Ontario que l'on trouve le secteur municipal le plus considérable, par rapport au secteur provincial. En 1971, les transferts provinciaux au secteur municipal comblaient 35 pour cent des besoins de ce dernier et en 1978 ce pourcentage s'élevait à 40 pour cent. Les transferts provinciaux ont connu une augmentation considérable

en Ontario vers le milieu des années 1970.

Ce système de transferts est basé en majeure partie sur des transferts du type conditionnel. En dépit d'un recours accru aux transferts à des fins générales, 73 pour cent des transferts étaient encore du type conditionnel en 1978. En augmentant le nombre des paiements de transfert au secteur municipal, l'administration provinciale poursuivait le but avoué de réduire le fardeau de l'impôt foncier. Il en est résulté que l'impôt foncier sur lequel on comptait pour fournir 47 pour cent du revenu municipal, en 1971, n'en fournissait plus que 39 pour cent en 1978. De leurs autres sources propres, les municipalités ont réussi à percevoir les revenus nécessaires pour répondre à 16 pour cent de leurs besoins en 1971 et à 20 pour cent en 1978.

Le gouvernement de l'Ontario a tenté à deux reprises, au cours des années 1970, de réformer le système de transferts. De ces deux tentatives, celle qui a eu le plus de retentissement et que l'on a appelé "l'engagement d'Edmonton" était issue d'une déclaration faite par le trésorier de la province, à Edmonton, en 1973, à l'effet que dorénavant, la province de l'Ontario allait augmenter ses transferts au secteur local, selon le taux de croissance des revenus provinciaux. C'était une des toutes premières réactions d'un gouvernement provincial aux pressions qu'exerçaient les municipalités pour obtenir un partage équitable des obligations et des revenus. Du point de vue des municipalités, cet engagement n'a pas été respecté et en 1978 il a été abandonné dans une atmosphère de frustration, de part et d'autre.

En 1976, un comité conjoint provincial-municipal pour la réforme du système de subventions a été établi avec mission d'examiner le système des paiements de transfert et pour étudier l'oportunité et la possibilité de modifier le système en tout ou en partie. Le gouvernement de l'Ontario n'a pas encore donné suite aux recommandations de ce comité.

TABLEAU 9

SECTEUR MUNICIPAL DE L'ONTARIO
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971		1978	
	$ millions	%	$ millions	%
Transferts à des fins générales	$ 68.7	4%	$ 439.8	11%
Transferts à des fins spécifiques	1656.9		3180.1	
Moins éducation	1065.8	31	1970.2	29
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	659.8	35	1649.7	40
Total, transferts fédéraux	32.4	2	50.1	1
Taxes foncières	1656.6		3339.6	
Moins éducation	749.2		1731.1	
Taxes foncières municipales	907.4	47	1608.5	39
Autres revenus de sources propres	310.1	16	821.2	20
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$1909.7	100%	$4129.5	100%
Revenus mun./Revenus prov.		38%		33%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- les subventions accordées en vertu de ce système sont presque entièrement du type conditionnel, tant en nombre qu'en valeur;

-- dans le calcul et la répartition des subventions, le programme de subventions inconditionnelles attache trop d'importance à la formule (*per capita*) "au *pro rata* de la population". A notre époque où la population tend à se stabiliser et où le coût de la vie ne cesse d'augmenter, la valeur réelle de ces subventions s'en trouve considérablement réduite;

-- les subventions accordées par tête d'habitant ne sont pas indexées;

-- il y a une trop forte proportion de subventions à des fins générales;

-- bien que le système prévoie un mécanisme de péréquation, on tente trop souvent de suppléer à l'insuffisance de revenus des municipalités en leur accordant des subventions conditionnelles, à titre exceptionnel;

-- on a abandonné la formule de répartition des revenus;

-- il n'existe aucune formule ou entente qui ait été sanctionnée par une loi;

-- il n'existe aucun mécanisme pour déterminer les augmentations annuelles des paiements de transfert qui ont été consentis aux municipalités;

-- on a recours à des formules d'évaluation injustes et périmées pour déterminer le montant des paiements de transfert.

Avantages:

-- on dispose de tous les éléments voulus pour assurer le bon fonctionnement d'un système efficace de transferts inconditionnels mais les subventions à des fins générales ne sont pas utilisées à bon escient. Le système de transferts à des fins générales a déjà reconnu, à un certain moment, le principe de la péréquation c'est-à-dire de la répartition équitable des obligations et des revenus;

-- plusieurs programmes répartissent les municipalités en diverses classes, selon leur population.

M A N I T O B A

Importance du secteur municipal

Il y a 202 municipalités au Manitoba, soit 185 municipalités proprement dites et 17 districts de gouvernement local. Le secteur municipal représente 28 pour cent du secteur provincial, en termes de besoins financiers.

Responsabilité pour les services

La justice, la santé et l'évaluation relèvent de l'administration provinciale. L'éducation, les services sociaux et la police sont des responsabilités partagées. Les hôpitaux relèvent des administrations municipales. La ville de Winnipeg fait exception à ces règles générales: elle a son propre service de police, son propre service d'évaluation et ses services de santé mais ne finance pas ses hôpitaux.

Le système de transferts

Transferts à des fins générales:

La Loi sur le partage des taxes provinciales-municipales est entrée en vigueur au Manitoba en 1976. Cette loi a permis aux municipalités de toucher les revenus de 2.2 points d'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Cette loi comportait aussi une clause autorisant les municipalités à imposer des taxes sur les chambres d'hôtel ou de motel, les repas, les boissons alcooliques et les transferts de terrains dans les limites du territoire sous leur juridiction, ou tout autre taxe approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Les revenus ont été répartis de la façon suivante en 1979:

- une subvention de base de $19.25 par habitant;

- une subvention spéciale pour les services de police et les services urbains, jusqu'à concurrence de $1.00 par habitant pour les municipalités de moins de 7 500 habitants et de $2.00 par habitant pour les municipalités de plus de 7 500 habitants.

Subventions à des fins spécifiques:

Un grand nombre de subventions à des fins spécifiques sont destinées au secteur municipal pour aider au financement des services sociaux, de la voirie, de l'approvisionnement d'eau, des égoûts, des loisirs, des bibliothèques et des parcs.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

Au cours de la période qui va de 1971 à 1978, le secteur municipal a conservé son importance relative en se maintenant entre 28 pour cent et 30 pour cent du budget de l'administration provinciale. Les revenus du secteur municipal provenaient des transferts, dans une proportion de 22 pour cent, en 1971 et 25 pour cent, en 1978. Chose étonnante, l'adoption de la Loi sur le partage des taxes provinciales-municipales n'a pas modifié, de façon appréciable, l'importance des transferts à des fins générales. Ces transferts qui représentaient 4 pour cent de l'ensemble des revenus du secteur municipal, en 1971, en représentaient toujours 4 pour cent en 1978. Le système de transferts demeure dominé par les transferts conditionnels qui représentaient 82 pour cent de ses revenus, aussi bien en 1971 qu'en 1978. En fait, le tableau illustrant la provenance des revenus généraux, en 1978, ressemble étroitement à celui de 1971. La taxe foncière comme source de revenus, s'est maintenue entre 41 pour cent et

42 pour cent. Le fait que les autres sources propres de revenus n'ont pas augmenté, indique bien que le secteur municipal n'a pas réussi à faire approuver de nouvelles sources d'impôt municipales par le lieutenant-gouverneur en conseil.

TABLEAU 10

SECTEUR MUNICIPAL DU MANITOBA
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971 $ millions	1971 %	1978 $ millions	1978 %
Transferts à des fins générales	$ 7.3	4%	$ 20.0	4%
Transferts à des fins spécifiques	162.4		285.9	
Moins éducation	126.0	18	190.3	21
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	43.7	22	115.6	25
Total, transferts fédéraux	3.9	2	4.8	1
Taxes foncières	157.3		393.7	
Moins éducation	77.5		205.0	
Taxes foncières municipales	79.8	41	188.7	42
Autres revenus de sources propres	69.8	35	144.8	32
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$197.2	100%	$453.9	100%
Revenus mun./Revenus prov.		30%		28%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- pour le calcul des transferts incondtionnels, on a presque invariablement recours à la formule de répartition à raison de tant par habitant;

-- le système demeure dominé par les transferts conditionnels. Il existe un grand nombre de transferts à des fins spécifiques, chacun étant assorti de conditions qui lui sont particulières;

-- on n'y prévoit aucun mécanisme de peréquation;

-- en dépit d'une loi qui rend désormais la chose possible, le secteur municipal n'a pas réussi à obtenir de nouvelles sources de revenus.

Avantages:

-- la législation provinciale fournit une définition de l'admissibilité à un transfert inconditionnel;

-- la loi comporte un engagement de partager avec les municipalités l'impôt sur le revenu, celui des particuliers aussi bien que celui des sociétés;

-- la loi contient des dispositions autorisant le secteur municipal à recourir à d'autres moyens que la taxe foncière, comme sources de revenus;

-- Winnipeg jouit d'un traitement d'exception par rapport au reste du secteur municipal.

S A S K A T C H E W A N

Importance du secteur municipal

La Saskatchewan est répartie en municipalités rurales, en villages, en petites villes et en grandes villes. La province compte en tout 794 unités municipales dont 347 villages et 137 petites villes. En 1978 le budget du secteur municipal ne représentait que 28 pour cent du budget de l'administration provinciale.

Responsabilité pour les services

Les municipalités partagent presque toutes leurs responsabilités avec l'administration provinciale. La justice, la police, les transports, la santé, les loisirs et la culture sont des responsabilités partagées. L'évalutation est une responsabilité provinciale sauf pour les villes de Regina, de Saskatoon et de Moose Jaw. Le bien-être social est également une responsabilité provinciale.

Le système de transferts

Le gouvernement de la Saskatchewan a adopté en 1978 une loi sur le partage des revenus municipaux. Cette loi précise que c'est à la province de déterminer les programmes de subventions, existants ou à venir, qui doivent être soumis au régime des revenus à partager. Les municipalités urbaines et rurales sont traitées différemment aux fins des subventions. Les revenus accumulés qui constituent les fonds à répartir doivent être indexés au moyen d'un indice résultant de la moyenne pondérée des changements survenus aux montants servant de base de calcul dans les quatre champs de taxation suivants:

l'impôt sur le revenu des sociétés
l'impôt sur le revenu des particuliers
la taxe sur les carburants et les produits du pétrole
les impôts pour fins d'éducation et de santé.

Cet indice ne doit pas être utilisé avant l'année 1980-1981 et la législature doit déterminer, au cours des deux années précédentes, le montant des revenus à transférer. La formule de répartition de ces transferts est précisée dans les règlements, tant pour les transferts conditionnels que pour les transferts inconditionnels.

Transferts à des fins générales:

Subvention de base--la subvention de base, payable à chaque municipalité est de $1 250.

Subvention par habitant--une subvention de $40 par habitant est payable à chaque municipalité.

Subvention de peréquation--on verse à chaque municipalité une subvention qui est basée sur la différence entre le coût moyen des services et la contribution de la population locale.

Les municipalités sont classées selon leur pouplation. Le coût des services de chaque municipalité est déterminé en tenant compte de sa classe. Pour déterminer le total des contributions qu'il faut percevoir d'une municipalité, on prend l'évaluation normalisée de cette municipalité et on la multiplie par le taux d'imposition en millièmes que a été établi pour la classe de la municipalité en question.

Transferts à des fins spécifiques:

La loi sur la répartition des revenus des municipalités prévoit le recours à des subventions conditionnelles pour les municipalités urbaines et rurales.

-- les municipalités urbaines reçoivent des subventions conditionnelles pour les services d'ambulance, les services inter-municipaux de lutte contre les incendies et les loisirs;

-- les municipalités rurales reçoivent une subvention de péréquation du type inconditionnel déjà mentionné, mais le reste du paiement de transfert est versé sous forme de subvention conditionnelle. On prévoit des subventions conditionnelles pour la construction de routes et de ponts, le déneigement, les services d'ambulance et autres services inter-municipaux.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

Au cours de la période allant de 1971 à 1978, le secteur municipal de la Saskatchewan a diminué considérablement par rapport au secteur provincial. Les budgets du secteur municipal représentaient 40 pour cent du budget provincial en 1971 mais en 1978 ils n'en représentaient plus que 28 pour cent. Au cours de cette période, il y a eu une légère augmentation de la proportion des revenus provenant des paiements de transfert. En 1978, la nouvelle loi sur la répartition des revenus a entraîné une forte augmentation des transferts inconditionnels mais, comme on pouvait s'y attendre, les données dont nous disposons pour la présente étude ne nous permettent pas de constater cette tendance. Il y a eu augmentation des transferts fédéraux au secteur municipal. L'impôt foncier a perdu de son importance comme source de revenus: elle représentait 38 pour cent de l'ensemble des revenus en 1971 et seulement 32 pour cent en 1978.

TABLEAU 11

SECTEUR MUNICIPAL DE LA SASKATCHEWAN
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971 $ millions	%	1978 $ millions	%
Transferts à des fins générales	$ 3.0	1%	$ 36.2	7%
Transferts à des fins spécifiques	164.2		364.8	
Moins éducation	86.1	35	205.0	31
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	81.1	36	196.0	38
Total, transferts fédéraux	3.0	1	19.2	4
Taxes foncières	168.1		312.9	
Moins éducation	82.3		147.0	
Taxes foncières municipales	85.8	38	165.9	32
Autres revenus de sources propres	53.9	25	132.2	26
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$223.8	100%	$513.3	100%
Revenus mun./Revenus prov.		40%		28%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système

Faiblesses:

-- le montant de base des fonds à répartir entre les municipalités urbaines ou rurales est déterminé unilatéralement par l'administration provinciale;

-- il est permis de se demander quel genre d'influence pourra exercer sur l'économie provinciale une formule d'indexation basée sur l'augmentation du montant de base plutôt que sur le rendement des taxes;

-- en Saskatchewan, les revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles ne tombent pas sous l'emprise de l'échelle mobile;

-- il y a une forte tendance à répartir les subventions inconditionnelles selon la population, à raison de tant par habitant.

Avantages:

-- en adoptant sa loi sur la répartition des revenus municipaux, le gouvernement de la Saskatchewan acceptait que son système de transferts provinciaux-municipaux soit régi par une loi;

-- cette législation comporte de nombreuses dispositions;

-- le système de transferts comporte une formule de péréquation. Le

nouveau système de transferts recourt beaucoup aux subventions de type inconditionnel, surtout pour les municipalités urbaines;

-- l'échelle mobile servant à indexer le montant de base est précisée dans la loi;

-- la formule à utiliser pour la répartition des subventions, ainsi que l'exigent les règlements, sera mise en application sur une période de deux ans;

-- au fur et à mesure que des services viendront s'ajouter au secteur municipal, il faudra injecter dans le système de transferts, les fonds supplémentaires requis;

-- on a fait une distinction entre municipalités urbaines et municipalités rurales; d'autre part, la formule de péréquation comporte une classification des municipalités selon leur population et fait intervenir la notion de besoin, en tenant compte du coût moyen de ces services.

A L B E R T A

Importance du secteur municipal

L'Alberta comptait quelque 350 unités municipales en 1978. A en juger par son budget global, le secteur municipal de l'Alberta représentait 21 pour cent de son secteur provincial en 1978. Toutefois, en raison des surplus budgétaires dont cette province bénéficie depuis quelque temps, ce pourcentage sous-estime quelque peu l'importance relative du secteur municipal et le rôle de ce dernier comme producteur de biens et de services dans l'intérêt public.

Responsabilité pour les services

Bien que les services de santé soient gérés par l'administration locale, le gouvernement provincial acquitte à 100 pour cent le coût des services de santé et d'hospitalisation. Les autres services tels que l'assistance sociale, la justice, et la police sont des responsabilités partagées. L'évaluation est une responsabilité municipale en Alberta. Les villes se chargent de faire leur propre évaluation mais la plupart des municipalités rurales s'en remettent à ce sujet à l'administration provinciale qui établit leur évaluation, mais à leurs frais.

Le système de transferts

Une loi adoptée par l'Alberta en 1973 et visant à réduire la taxe foncière dans cette province a exempté les municipalités de percevoir des taxes localement pour l'entretien des unités sanitaires et des hôpitaux. Cette même loi retirait en outre les coûts de l'éducation du champ des taxes sur les propriétés résidentielles. En 1979, la province adoptait une autre loi visant à réduire les dettes municipales. Cette loi qui est entrée en vigueur le 1er avril 1979 offrait une subvention unique et finale de $500 par habitant, aux fins de réduire les dettes municipales. Cette loi a permis d'éteindre des dettes municipales d'une valeur totale de $642 000 000. On a, en outre, payé un montant supplémentaire de $346 000 000 en subventions inconditionnelles aux municipa-

lités dont les dettes étaient de moins de $500 par habitant. Le coût total de ce programme en faveur du secteur municipal se chiffre en définitive par une milliard de dollars. Ces chiffres n'apparaissent pas, naturellement, dans les données qui ont servi de base à l'analyse ci-dessous.

Subventions à des fins générales:

Subvention de péréquation--le secteur municipal distingue quatre catégories de municipalités selon leur population. La formule de péréquation est basée sur l'insuffisance d'évaluation par habitant, c'est-à-dire la différence entre l'évaluation de cette municipalité et l'évaluation moyenne prévue pour sa catégorie de municipalités.

Subventions selon la population, par habitant--chaque municipalité touche une subvention de base de $2 par habitant.

Subventions aux municipalités rurales pour fins de voirie--les municipalités rurales touchent une subvention inconditionnelle, aux fins de la voirie, à raison de $20 par mille de route dans leurs limites respectives.

Subventions à des fins spécifiques:

Il existe 30 programmes de subventions conditionnelles pour des fins spécifiques telles que traitement des eaux d'égout, approvisionnement d'eau, gestion des ressources aquatiques, aménagement des terrains, loisirs, assistance sociale, police et transports.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

Au cours de la période de 1971 à 1978, les municipalités ont semblé moins dépendantes de paiements de transfert de l'administration provinciale. Les transferts du gouvernement fédéral au secteur municipal se sont maintenus à 1 pour cent. L'impôt foncier a permis de répondre à 51 pour cent des besoins des municipalités en 1971 et en 1978; les autres revenus de sources propres ont connu une légère augmentation jusqu'à 31 pour cent des besoins des municipalités. Au cours de la période à l'étude, il n'y a eu que peu de changements dans l'importance relative des sources de revenus des municipalités de l'Alberta. La diminution apparente des revenus municipaux par rapport aux revenus provinciaux correspond à l'augmentation rapide des revenus du gouvernement provincial, provenant de l'exploitation des ressources naturelles. Il se pourrait que l'on voit se dessiner la même tendance dans les statistiques de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

TABLEAU 12

SECTEUR MUNICIPAL DE L'ALBERTA
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971 $ millions	1971 %	1978 $ millions	1978 %
Transferts à des fins générales	$ 38.0	8%	$ 66.9	5%
Transferts à des fins spécifiques	348.8		953.8	
Moins éducation	214.4	31	528.0	32
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	175.4	39	492.7	37
Total, transferts fédéraux	4.6	1	16.5	1
Taxes foncières	282.8		679.8	
Moins éducation	145.3		273.9	
Taxes foncières municipales	137.5	31	405.9	31
Autres revenus de sources propres	131.2	29	396.2	31
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$448.7	100%	$1311.3	100%
Revenus mun./Revenus prov.		40%		21%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système de transferts

Faiblesses:

-- les montants à transférer ainsi que les augmentations annuelles des transferts sont laissés à la discrétion des provinces;

-- le système repose surtout sur des transferts conditionnels;

-- le système se distingue par une prolifération de subventions conditionnelles;

-- il n'y a pas de mécanisme de négociation pour discuter des transferts provinciaux-municipaux;

-- le secteur municipal de l'Alberta est à la merci des largesses de son administration provinciale.

Avantages:

-- le système de transferts inconditionnels comporte une clause de péréquation qui est très explicite;

-- pour effectuer des transferts incondtionnels, on ne fait guère appel à la formule de distribution selon la population;

-- la réduction de vieilles dettes, accumulées depuis longtemps dans le secteur municipal, a été très opportune.

C O L O M B I E - B R I T A N N I Q U E

Importance du secteur municipal

La province de la Colombie-Britannique compte 168 villes, grandes ou petites, districts, villages et municipalités régionales. En 1978, le secteur municipal correspondait à 25 pour cent environ du budget provincial.

Responsabilité pour les services

L'administration de la justice est de la compétence de la province. L'éducation, le bien-être social, l'assistance sociale et la santé sont des responsabilités partagées. Le gouvernement provincial a la tâche de faire l'évaluation des biens fonciers.

Le système de transferts

Le gouvernement de la Colombie a adopté en 1977 une loi sur le partage des revenus. Cette loi expose les mécanismes de base du système de transferts provinciaux-municipaux et pour la répartition des montants à partager a recours à une variété de transferts, tant conditionnels qu'inconditionnels. La loi ci-haut mentionnée précise que le montant de base des transferts provinciaux comprend:

- 1 point de pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers
- 1 pour cent du revenu imposable des sociétés
- 6 pour cent de la taxe de vente perçue sur les ressources renouvelables et non renouvelables.

Ces fonds sont redistribués surtout au moyen des huit programmes suivants:

- subvention de base
- aide aux systèmes d'approvisionnement d'eau
- mises en chantier de maisons
- subvention aux initiatives municipales
- subventions pour la construction de grandes-routes
- subvention de planification
- subvention pour municipalités régionales
- subvention résiduelle inconditionnelle

Transferts à des fins générales:

-- chaque municipalité touche une subvention de base de $30 000. Si ce montant est supérieur à 50 pour cent des recettes fiscales de l'année précédent, l'excédent doit être placé dans un fonds de réserve;

-- chaque municipalité régionale touche la subvention de base de $30 000 et, en plus, une subvention administrative de $10 000 et une subvention de planification de 20 cents par habitant;

-- les autres subventions énumérées ci-dessus sont du type conditionnel mais tous les fonds qui ne sont pas redistribués par les moyens prévus doivent l'être de la façon indiquée ci-après, jusqu'à l'épuisement total des fonds à redistribuer aux municipalités en vertu de la loi:

- 80 pour cent du reste doit être réparti au *pro rata* de la population
- 20 pour cent du reste doit être réparti au *pro rata* des dépenses relatives, multipliées par l'évaluation.

Subventions à des fins spécifiques:

La loi sur la partage des revenus prévoit des subventions à des fins précises (pour l'approvisionnement en eau, les maisons mises en chantier, encouragement aux municipalités, voirie) et des subventions de planification. Il y a, en outre, des subventions conditionnelles pour les égouts, les grandes-routes, les hôpitaux, l'assistance sociale, les loisirs, les bibliothèques et les parcs régionaux.

Commentaires sur les années 1970: 1971 et 1978

Au cours de la période allant de 1971 à 1978, le secteur municipal a perdu de l'importance par rapport au secteur provincial, en passant de 39 pour cent à 25 pour cent de ce dernier, en termes de revenus bruts. Ce changement peut s'expliquer en partie par l'accroissement rapide des revenus provinciaux provenant de l'exploitation des ressources naturelles. Au cours de cette période, le pourcentage des revenus municipaux provenant de transferts provinciaux a baissé de 21 pour cent à 16 pour cent. Les transferts fédéraux au secteur municipal sont demeurés du même ordre, soit 2 pour cent. Le système de transferts provinciaux-municipaux est passé d'un régime où tous les transferts étaient du type conditionnel en 1971 à un régime où seulement 16 pour cent l'étaient encore, en 1978. Au cours de la même période, le rendement de l'impôt foncier municipal, comme source de revenus, est passé de 44 pour cent à 55 pour cent des exigences budgétaires. Les autres revenus de sources propres qui représentaient 33 pour cent du revenu en 1971 en représentaient 27 pour cent en 1978.

Le gouvernement provincial vient d'annoncer une nouvelle initiative dans le domaine du transport urbain. Les municipalités sont maintenant autorisées à percevoir une surtaxe sur l'essence ou les services d'utilité publique ou à augmenter l'impôt foncier pour aider à défrayer le coût des transports en commun. Il est intéressant de noter que la surtaxe sur l'essence a été fixée à 3 cents le gallon. Il pourrait en résulter que, lors de périodes où il faudra compter davantage sur les transports en commun pour aider à conserver l'énergie, les revenus de cette taxe diminuent. Ainsi, lorsque l'on éprouvera le besoin le plus aigü de faire des investissements dans le transport en commun, le rendement de la taxe sur le gallon d'essence diminuera considérablement.

TABLEAU 13

SECTEUR MUNICIPAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE
REVENUS GENERAUX PAR SOURCE
1971 et 1978

	1971 $ millions	%	1978 $ millions	%
Transferts à des fins générales	$ -		$ 115.7	10%
Transferts à des fins spécifiques	339.5		541.3	
Moins éducation	212.1	21	473.0	6
TOTAL, TRANSFERTS PROVINCIAUX	127.4	21	184.0	16
Total, transferts fédéraux	10.0	2	26.1	2
Taxes foncières	413.2		1095.5	
Moins éducation	151.1		462.7	
Taxes foncières municipales	262.1	44	632.8	55
Autres revenus de sources propres	194.0	33	307.1	27
TOTAL, REVENUS GENERAUX	$593.5	100%	$1150.0	100%
Revenus mun./Revenus prov.		39%		25%

Source: Statistique Canada, 68-203, 68-204, 81-208, 81-220.

Faiblesses et avantages du système de transferts

Faiblesses:

-- il existe deux systèmes de paiements de transfert dans la province. Il y en a un qui fait l'objet de la loi sur le partage des revenus; l'autre est un programme de subventions inconditionnelles et n'a rien à voir avec cette loi;

-- la cause consacrée à la péréquation dans la Loi sur le partage des revenus semble indûment compliquée et il est difficile de porter un jugement sur son équité.

Avantages:

-- le gouvernement provincial a maintenant légiféré sur la majeure partie du système de transferts provinciaux-municipaux;

-- le système de la Colombie-Britannique est le seul où il y a vraiment partage de revenus. Le montant de base des revenus disponibles pour le secteur municipal est déterminé par le rendement des taxes prévues par la loi;

-- la loi sur le partage des revenus permet aux municipalités de partager des revenus provenant de l'exploitation de ressources naturelles. Ce trait n'est guère fréquent dans les autres provinces de l'Ouest;

TABLEAU 14

ETUDE COMPARATIVE DES PRINCIPAUX ELEMENTS
DU SECTEUR MUNICIPAL PAR PROVINCE
1978

	T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUE	ONT	MAN	SASK	ALB	C-B
Services fournis										
Santé	P	P	P	P	P/M	P/M	P	P/M	P	P/M
Hôpitaux	P	P	P/M	P	P/M	P	M	P/M	P	P/M
Assistance sociale	P	P	P	P	P	P/M	P/M	P	P/M	P/M
Education	P	P	P	P	P/M	P/M	P/M	P/M	P	P/M
Revenus municipaux ÷ Revenus provinciaux	8% PC	6% PC	26% +	12% +	19% -	33% -	28% -	28% -	21% -	25% -
Transferts provinciaux comme % des revenus municipaux	23% -	20% +	48% +	38% PC	31% +	40% +	25% +	38% +	37% -	16% -
Transferts à des fins générales comme % du total des transferts	38% -	68% -	39% +	81% -	58% +	27% +	17% PC	18% +	14% -	63% +
Impôts fonciers comme % du total des revenus	38% +	36% -	31% -	36% -	42% -	39% -	42% +	32% -	31% PC	55% +

PC = pas de changement
P = responsabilité provinciale
M = responsabilité municipale
± = tendance depuis 1971

-- chaque année selon le rendement des taxes à partager on détermine le montant de base ainsi que le taux d'augmentation.

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

Une réforme de nos systèmes de transferts provinciaux-municipaux s'est amorcée au cours des années 1970. Le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique possèdent maintenant des systèmes de transferts provinciaux-municipaux sanctionnés par une loi. L'Ile-du-Prince-Edouard a systématisé ses transferts aux municipalités et a adopté un système basé surtout sur des subventions inconditionnelles. La plupart des autres provinces ont au moins fait des expériences avec ce système.

L'analyse d'ensemble du Tableau 2 n'a pas révélé de changements importants dans les revenus de sources propres ou dans le pourcentage des paiements de transfert, par rapport à l'ensemble du secteur municipal. Le peu de changements survenus entre 1971 et 1978 dans le système de transferts semble indiquer soit que le système a déjà atteint un certain équilibre, soit que l'on n'a pas fait d'efforts sérieux pour l'améliorer. D'une façon générale, du point de vue des municipalités, on pourrait considérer qu'il y a eu amélioration:

1. si le secteur municipal a réussi à maintenir sa position ou à se développer par rapport au secteur provincial;

2. si le secteur municipal n'a pas eu à miser davantage sur les transferts provinciaux, comme source de revenus;

3. si la province a fait un nombre croissant de subventions du type inconditionnel;

4. si le fardeau de la taxe foncière n'a pas été augmenté indûment, par rapport aux autres sources de revenu municipales.

On retrouvera au Tableau 14, à la page 104, les principales données statistiques à l'appui de ces variables. Ce tableau indique également le niveau de gouvernement impliqué dans chacun des principaux services publics. Les pourcentages datent de 1978 et les signes + ou - à la suite des chiffres indique si, depuis 1971, la tendance a été à la hausse ou à la baisse.

1. L'importance relative du secteur municipal par rapport au secteur provincial, en termes d'exigences budgétaires

   - est demeurée inchangée à Terre-Neuve et à l'Ile-du-Prince-Edouard
   - a augmenté en Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick
   - a diminué au Québec, dans l'Ontario et dans toutes les provinces de l'Ouest.

   L'importance relative du secteur municipal est plus considérable dans l'Ontario que dans toute autre province. Terre-Neuve, l'Ile-du-Prince-Edouard et le Nouveau-Brunswick ont un secteur municipal assez peu développé, selon les critères adoptés pour la présente étude. Dans les provinces de Nouvelle-Ecosse, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique, le secteur municipal est de trois à quatre fois plus important que celui que l'on retrouve à Terre-Neuve, à l'Ile-du-Prince-Edouard et au Nouveau-Brunswick. Le Québec et l'Alberta, à ce point de vue, forment une catégorie à part.

   Les réformes des gouvernements municipaux et des systèmes de transferts n'ont ni augmenté ni renforcé le rôle des administrations locales au Canada.

2. Le recours aux transferts provinciaux comme source de revenus municipaux:

   - est demeuré inchangé au Nouveau-Brunswick;
   - a augmenté à l'Ile-du-Prince-Edouard, en Nouvelle-Ecosse, au Québec, dans l'Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan;
   - a diminué à Terre-Neuve, en Alberta et en Colombie-Britannique.

   Ce sont les municipalités de la Nouvelle-Ecosse qui ont touché la plus forte proportion de leurs revenus sous forme de transferts provinciaux: cette proportion était de 48 pour cent en 1978. Les municipalités du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta ont touché environ 40 pour cent de leurs revenus sous forme de transferts provinciaux. La Colombie-Britannique ne compte sur ces transferts provinciaux que pour 16 pour cent des exigences budgétaires de ses municipalités.

   En dépit des efforts déployés pour réformer les systèmes de transferts provinciaux-municipaux, on n'a guère réussi à réduire la tendance des administrations locales à compter sur ces transferts comme source de revenus.

3. Dans l'ensemble du système de transferts provinciaux-municipaux, la proportion de transferts inconditionnels:

   - est demeurée constante au Québec et au Manitoba;
   - s'est accrue à l'Ile-du-Prince-Edouard, en Nouvelle-Ecosse, dans l'Ontario, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique;
   - a diminué à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et en Alberta.

Les systèmes de transferts de l'Ile-du-Prince-Edouard, du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique sont de beaucoup ceux qui recourent le plus aux transferts inconditionnels. Ces systèmes sont cependant parmi les moins importants si l'on tient compte des montants des transferts effectués. Les statistiques que nous possédons sur le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta pour 1978 nous indiquent que c'est dans le système de transferts de ces trois provinces que l'on rencontre la plus faible proportion de paiements inconditionnels. Il convient de faire remarquer que les données dont nous disposions pour 1978, n'étant que des estimations, ne sauraient refléter certaines des plus récentes initiatives. Au Manitoba, le système de transferts a été déconditionnalisé pour Winnipeg. La Saskatchewan a annoncé en 1978 une nouvelle loi de partage des revenus qui a modifié le rapport entre les subventions à des fins générales et les subventions à des fins spécifiques et en 1979 l'Alberta a lancé son programme de réduction des dettes.

Un des aspects du système de transferts qu'il a été plus facile de réformer est la proportion de paiements de transfert qui sont maintenant des paiements à des fins générales et qui ne l'étaient pas en 1971. Dans ce domaine, il y a eu des progrès accomplis dans toutes les provinces, sauf Terre-Neuve.

4. Au cours de la période 1971-1978, l'impôt foncier comme proportion du total des revenus municipaux

   - est demeuré constant au Manitoba et en Alberta (il a diminué en Alberta en 1979);
   - a augmenté à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique;
   - a diminué dans toutes les autres provinces.

La présente étude ne nous permet pas de faire des commentaires sur le fardeau que représente l'impôt foncier. Il semble évident, toutefois, que l'une des principales tendances à se dégager des réformes survenues de 1971 à 1978 a été une moins grande dépendance, de la part des municipalités, de l'impôt foncier comme source de revenus. Il reste à déterminer cependant si pour atteindre ce but, on est justifié d'augmenter le nombre de transferts.

Les provinces ont réagi de façons fort diverses aux tentatives des municipalités de faire accepter le principe d'une répartition équitable de leurs obligations et de leurs revenus. L'étude que nous avons faite de la réforme fiscale pour ce qui est des transferts provinciaux-municipaux a permis de dégager certains points qui mériteraient d'être incorporés dans toute réforme ultérieure.

Il existe des ententes de transferts sanctionnés par la loi au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Voilà une des exigences fondamentales de tout système de transferts: c'est ce qui lui donne son caractère de certitude et de continuité car, autrement, il faut s'en remettre à des règlements qui n'ont pas force de loi. Il arrive souvent à ces règlements de se perdre dans des détails, de comporter certaines contradictions et d'être rédigés pour simplifier le travail des fonctionnaires, souvent au détriment des municipalités. L'avantage de légiférer sur le sys-

tème des transferts provinciaux-municipaux c'est d'en faire une question qui peut être discutée de plein droit à la législature provinciale.

Le montant des transferts effectués au Manitoba et en Colombie-Britannique est déterminé par les règles régissant le partage. Dans ces deux provinces, il avait été convenu qu'en plus de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, il n'y aurait qu'un nombre restreint d'autres taxes impliquées dans le système de transferts. Ce genre de partage des taxes est différent du partage des revenus parce qu'il ne porte que sur un nombre limité de sources de recettes fiscales et parce qu'il demeure entendu que le secteur municipal peut modifier les taux d'imposition. En fait, cela ne s'est pas produit.

Un avantage important du partage des taxes c'est que cela a pour effet de déterminer automatiquement le montant de base des transferts ou les fonds accumulés en vue d'une répartition ultérieure. Le partage des taxes règle donc, une fois pour toutes, la tâche épineuse de déterminer le montant qui devra servir de base à tous les ajustements subséquents. Quand le montant de base des transferts n'est pas déterminé par une entente sur le partage des taxes, il importe d'en arriver à une autre formule d'entente, non seulement pour établir le montant de base des paiements de transfert mais aussi pour modifier ce montant, selon que l'on ajoute des programmes de subventions dans le système ou que l'on en retranche ou selon que les obligations du système sont modifiées d'une façon ou d'une autre.

Le troisième avantage du partage des taxes c'est que l'on élimine du fait même le problème d'avoir à indexer le système de transferts à quelque autre variable. Le taux d'accroissement est directement relié au rendement de la taxe qui est partagée.

L'indexation des transferts pose un problème dans le système de transferts de toutes les provinces, sauf le Manitoba et la Colombie-Britannique. Le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan ont convenu de majorer leurs transferts selon le taux de croissance de certaines sources spécifiées de revenu provincial. L'Ontario a mis cette formule à l'essai mais l'a abandonnée. Dans la plupart des autres provinces, l'augmentation annuelle des paiements de transfert est laissée à la discrétion de la province. Même si la législation ne fait pas état du partage des taxes, elle devrait prévoir les modalités d'une entente bilatérale sur le mécanisme d'indexation.

La répartition des paiements de transfert est la partie du système de transferts qui a été la moins standardisée, d'une province à une autre. Bien que les divers mécanismes de répartition, particuliers à l'une ou l'autre province ne soient pas sans mérite, il faut reconnaître que le système le plus rationnel et le plus cohérent qui existe en ce moment est celui du Nouveau-Brunswick. On pourra prétendre que le secteur municipal de cette province étant plutôt restreint se prête mieux à cette expérience; le fait demeure, cependant, qu'il est aussi mieux conçu que celui que toutes les autres provinces emploient actuellement.

Les années 1970 ont vu s'amorcer d'importantes réformes dans les systèmes de transferts provinciaux-municipaux. En 1978, la plupart

des problèmes qui demeuraient encore à résoudre pour mettre au point un système vraiment efficace de transferts provinciaux-municipaux avaient été abordés dans l'une ou plus d'une de nos provinces. Dans la mesure du possible, les principaux avantages de chaque système devraient être incorporés dans les réformes à venir.

Bibliographie

Société canadienne d'études fiscales. *Finances publiques, provinciales et municipales.* Toronto: Société canadienne d'études fiscales, 1979.

Statistique Canada. *Les finances publiques locales--Chiffres provisoires et prévisions.* Catalogue 68-203. Ottawa, 1977 et 1978.

Statistique Canada. *Les finances publiques locales--Revenus et dépenses (Prévisions).* Catalogue 68-205. Ottawa, 1978.

Statistique Canada. *Les finances publiques provinciales--Revenus et dépenses (Prévisions).* Catalogue 68-205. Ottawa, 1978.

Statistique Canada. *Statistiques financières de l'éducation.* Catalogue 81-208. Ottawa, 1971.

Statistique Canada. *Statistiques de l'enseignement--Estimations.* Catalogue 81-220. Ottawa, 1978.

RENVOIS

CHAPITRE 1

1. (1867) 30 et 31, Vict. ch. 3, art 92(8). La Conférence de Charlottetown a convenu de la responsabilité provinciale à l'égard des "lois municipales". Cette expression est devenu "institutions municipales" dans la première ébauche étudiée par la Conférence de Québec en octobre 1864 et est demeurée à peu près inchangée par la suite jusqu'à l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*: G.P. Browne, *Documents on the Confederation of British North America*, Toronto, Carleton Library, 1969. Les "Confederation Debates" de la législature du Canada, en 1865, ne font aucune mention de ce point de juridiction: *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1951.

2. *Dinner vs Humberstone* (1896) 26 R.C.S. 252 (S.C.C.). Voir: *Rapport de la Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest*, Vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 50 et suiv.

3. *Samson vs Drolet* (1928) R.C.S. 96(S.C.C.).

4. *Ladore vs. Bennett* (1939) A.C. 469 (P.C.); *Day vs Victoria* (1938) 3 W.W.R. 161 (B.C.C.A.); *Quebec Municipal Commission vs Aylmer* (1933) 2 DL.L.R. 48 (U.C.Q.B.) 641 à 644.

5. Par le juge Amour, dans *Re Harris and Hamilton* (1879) 44 U.C.Q.B. 641 à 644 (U.C.Q.B.). Voir aussi *Re Slavin and Orillia* (1875) 36 U.C.Q.B. 159 (U.C.C.A.); et *Huson vs South Norwich* (1895) 24 R.C.S. 145, à la p. 150, par le Juge en chef Strong.

6. *A.-G. Ontario vs A.-G. Canada and Distillers and Brewers Association of Ontario* (1896) A.C. 348, p. 363-364 (P.C.)

7. Art. 92(10) Ex.: *Smith vs London* (1909) 20 O.L.R. 133 (Ont. C.A.).

8. Art. 93. Ex.: *Jones vs Trustees of Edmonton Catholic School District Number 7* (1977) 70 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.)

9. Art. 92(14). Ex.: *Re Charlottetown Police* (1977) 74 D.L.R. (3d) 422 P.E.I.S.C..

10. Art. 92(6).

11. Art. 92(7).

12. Art. 92(9). Voir *infra*, note 113.

13. Art. 92(2). Voir *infra*, note 103.

14. Art. 92(13). Ex.: *Cal Investments Ltd. vs Winnipeg* (1978) 84 D.L.R. (3d) 699 (Man. C.A.) - re Salons de massage.

15. Art. 92(16). Ex.: *Re Nova Scotia Board of Censors and McNeil* (1978) 84 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.) - re Censure cinématographique et *A.G. Canada vs Dupond* (1978) 84 D.L.R. (3d) 420 (S.C.C.) - parades et manifestations.

16. Art. 92(15). Ex.: *Re Nakashima* (1975) 51 D.L.R. (3d) 378 (B.C.S.C.)- Re Règlement relatif au bruit. Fait à noter, ce pouvoir est limité aux sources de juridiction provinciale visées par l'article 92 même; ne s'applique pas aux autres domaines de juridiction provinciale, comme l'éducation.

17. Voir note 2, *supra*.

18. *Munro vs Commission de la capitale nationale* (1966) 57 D.L.R. (2d) 753 (S.C.C.).

19. *Johannesson vs West St. Paul* (1952) 1 R.C.S. 292 (S.C.C.).

20. *Toronto vs Bell Telephone Company* (1905) A.C. 52 (P.C.).

21. Art. 91(7).

22. Art. 91(28).

23. Art. 91(5).

24. Art. 91(24).

25. Art. 91(27).

26. *R.C. McKay* (1966) 53 D.L.R. (2d) 532 (S.C.C.).

27. Voir *infra* à la note 118.

28. Art. 125. Voir *infra* à la note 90.

29. Pour une étude exhaustive des causes voir: I.M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2d), Vol. 1, p. 311 et suiv.

30. (1939) A.C. 468, p. 482-483 (P.C.).

31. Art. 91(21).

32. Art. 91(19).

33. (1940) A.C. 513 (P.C.).

34. Page 531.

35. Page 531-2.

36. J. R. Mallory, *Social Credit and the Federal Power in Canada*, Toronto, Unversity of Toronto Press, 1954, ch. 6.

37. S.R.C. 1970, c. L13.

38. Art. 91(27).

39. *A.-G. Ontario vs Hamilton Street Railway* (1903) A.C. 524 (P.C.). On a reconnu que ce cas était aussi applicable lorsqu'il est question de la fermeture obligatoire des établissements les autres jours de congé religieux: *Birks vs Montréal* (1955) 5 D.L.R. 321 (S.C.C.).

40. *R. vs Boardwalk Merchandise Mart Ltd.* (1973) 31 D.L.R. (3d) 452 (Alta. S.C. - app. D); *Robertson and Rosetanni vs R.* (1964) 41 D.L.R. (2d) 485 (S.C.C.). Le dernier cas montre également que la loi n'entrave pas la "liberté de religion" qui est protégée par la *Déclaration canadienne des droits*.

41. *Leiberman vs R.* (1964) 41 D.L.R. (2d) 125 (S.C.C.). Certaines lois provinciales ont aussi été confirmées car elles ne font que permettre certaines activités dominicales laissées au choix des provinces par la loi fédérale: *Lord's Day Alliance vs A.-G. British Columbia* (1959) R.C.S. 497 (S.C.C.).

42. *Re Nova Scotia Board of Censors and McNeil* (1978) 84 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.) par le juge Ritchie, à la page 28. Un règlement municipal relatif à l'habillement des masseurs de salons a été conformé pour des raisons semblables dans la décision *Cal Investments Ltd. vs Winnipeg* (1978) 84 D.L.R. (3d) 699 (Man. C.A.).

43. *A.-G. Canada vs Dupond* (1978) 84 D.L.R. (3d) 420 (S.C.C.).

44. Par le juge Beetz, à la page 435.

45. Par le juge Beetz, à la page 437.

46. *Birks vs Montréal* (1955) 5 D.L.R. 321 (S.C.C.); *Switzman vs Elbling* (1957) 7 D.L.R. (2d) 337 (S.C.C.).

47. *Kent vs Storgoff* (1962) 38 D.L.R. (2d) 362 (B.C.S.C.).

48. Voir *infra*, note 49.

49. Page 436. Une opinion contraire exprimée dans les raisons dissidentes du jugement rendu par le juge en chef Laskin est beaucoup plus persuasive (p. 426).

50. Pages 437-438. Son argument d'après lequel le règlement était valide parce qu'il interdisait *toutes* les assemblées, sans tenir compte du but ou de l'effet, a été critiqué de façon accablante par le juge en chef Laskin, aux pages 427-428.

51. *Re Nova Scotia Board of Censors and McNeil* (1978) 84 D.L.R. (3d) 1, aux pages 27-28 (S.C.C.).

52. *Ville de Regina vs Sharley* (1912) 5 D.L.R. 877 (Sask. Mag. Ct.). Le magistrat a aussi constaté une absence d'autorisation dans la loi provinciale déléguant les pouvoirs de réglementation. Voir aussi

Re By-Law No. 3587 of City of Vancouver (1956) 60 L.R. (2d) 221 (S.C.C.).

53. (1963) 1 C.C.C. 108 (Ont. Mag. Ct.).

54. (1974) 42 D.L.R. (3d) 622 (Ont. C.A.).

55. Dans la cause *McNeil*, *supra* note 51, on a trouvé qu'une partie du règlement s'opposait aux dispositions relatives à l'obscénité dans le Code criminel mais elle a été jugée constitutionnellement valide mais séparable du reste du règlement.

56. *Ross vs Registrar Motor Vehicles* (1974) 42 D.L.R. (3d) 68 (S.C.C.).

57. L'article 129 de l'*Acte de l'amérique du Nord britannique* prévoit le maintien des lois adoptées avant la Confédération jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par une législature compétente.

58. I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2ième éd.), Vol. 1, Toronto, Carswell, p. 111 et les suivantes.

59. *Ibid.*

60. (1906) 12 O.L.R. 290 (Ont. C.A.).

61. Rogers, *supra*, note 58, s. 63.32, l'auteur fournit plusieurs exemples.

62. (1956) 115 C.C.C. 366 (N.B.S.C. - App. D.).

63. (1929) 1 W.W.R. 30 (B.C.S.C. - App.).

64. *British Railways Board vs Pickin* (1974) 1 All E.R. 609 (H.L.).

65. Il y a bien entendu des présomptions d'interprétation qui aident parfois les tribunaux à éviter une application injuste ou discriminatoire d'une loi. La *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44, prévoit aussi une certaine protection. Cependant, aucun de ces genres de protection ne constitue un obstacle sérieux pour une législature déterminée.

66. *Re Burns* (1965) 52 D.L.R. (2d) 101 (Ont. C.A.).

67. *Re Ostron and Sidney* (1888) 15 O.A.R. 372 (Ont. C.A.).

68. *Re Howard and Swansea* (1947) 3 D.L.R. 597 (Ont. C.A.).

69. *Re Angus and Widdifield* (1911) 24 O.L.R. 318 (Ont. C.A.). I.M. Rogers dans *The Law of Canadian Municipal Corporations*, (2ième éd.), Vol. II, s. 193.52, souligne que l'on n'invoque plus que rarement le motif de l'invraisemblance pour invalider des règlements et que ce motif a été, de fait, aboli législativement dans certains domaines de compétence.

70. Rogers, *supra*, note 69, s. 193.1 et suiv.; l'ouvrage contient un recueil utile des cas sur le sujet.

71. *Hodge vs R.* (1883-1884) 9 A.C. 118 (P.C.).

72. (1959) 16 D.L.R. (2d) 624 (Ont. C.A.), par le juge Roach, à la page 639; conformé pour d'autres motifs (1960) R.C.S. 307 (S.C.C.).

73. *Ibid.*

74. *Ibid.*, par le juge Roach, à la page 644.

75. Voir: P. Blache, "Délégation et fédéralisme canadien" (1976), Université de Sherbrooke, *Revue de droit*, 237.

76. "L'avocat de l'appelant et du procureur général de l'Ontario a demandé au tribunal d'émettre une opinion sur la validité de la...loi... mais je ne crois pas que nous devrions le faire...Le rejet de l'appel ne constitue pas, il va sans dire, une confirmation...sur le point constitutionnel.": par le juge Cartwright (1960) R.C.S. 307, à 314 (S.C.C.).

77. *A.-G. Nova Scotia vs A.G. Canada* (1951) R.C.S. 31 (S.C.C.).

78. Rogers, *supra*, note 69, p. 312.

79. *Prince Edward Island Potato Marketing Board vs Willis* (1952) R.C.S. 392 (S.C.C.), à la p. 395, par le juge en chef Rinfret.

80. *Re Dunne* (1962) 33 D.L.R. (2d) 190 (Ont. H.C.); *Re M. and M.* (1977) 72 D.L.R. (3d) 472 (Ont. P.C.).

81. Rogers, *supra*, note 78, une opinion à cet effet exprimée par le juge Sedgwick de la Cour suprême du Canada dans la référence *Prohibitory Liquor Laws* (1895) 24 R.C.S. 170, à la p. 247. La décision de la Cour suprême a été par la suite renversée par le Conseil privé sans renvoi à ce point: (1896) A.C. 348 (P.C.). Il vaut peut-être la peine de noter que, en plus de la technique mentionnée dans le texte, les tribunaux ont aussi permis aux législatures d'utiliser les techniques d'"incorporation par référence" et de "législation conditionnelle", qui donne souvent presque le même résultat que la délégation en bloc.

82. *Grand Trunk Railway Company vs Toronto* (1900) 32 O.R. 120 à 125 (Ont. H.C.).

83. L'argument contraire ne peut, du point de vue logique, soutenir que le Parlement n'exerce sur le sujet en question qu'une partie nécessairement accessoire de sa compétence, c'est-à-dire le pouvoir d'accorder des responsabilités aux municipalités ou de leur en créer au besoin.

84. (1938) A.C. 415 (P.C.).

85. Rogers, *supra*, note 69, à la page 333 et suiv. L'auteur semble accepter cette interprétation. Cette décision est rejetée de façon persuasive par P.Q. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 1977, Toronto, Carswell, p. 136-137.

86. *Jones vs Edmonton* (1977) 70 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.), de 16 à 18.

87. Hogg, *supra*, note 85, à la page 137.

88. Rogers, *supra*, note 85. L'auteur renvoie à plusieurs cas semblables.

89. Voir, de façon générale, D. Gibson, "Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism" (1969) 47 Revue du barreau canadien et C.H.H. McNairn, *Governemental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada*, 1977, Toronto, U. of Toronto Press.

90. Voir: McNairn, *supra*, note 89, p. 126 et suiv.

91. *Ministre de la Justice vs Lévis* (1919) A.C. 505 (P.C.).

92. *R. vs Breton* (1967) 65 D.L.R. (2d) 176 (S.C.C.).

93. *Re Provincial Municipal Assessor and R.M. of Harrison* (1971) 20 D.L.R. (3d) 209 (Man. Q.B.). Des problèmes semblables sont examinés dans *G.V. La Forest, The Allocation of Taxing Power under the Canadian Constitution*, 1967, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, p. 150 et suiv.

94. *A.-G. Saskatchewan vs C.P.R.* (1953) A.C. 594 (P.C.).

95. *Hudson's Bay Company vs Bratts Lake R.M.* (1919) A.C. 1006 (P.C.).

96. Une autre restriction du pouvoir de taxation, qui ne semble pas avoir beaucoup d'importance pour les administrations locales, est l'article 121 de l'*A.A.N.B.*, qui interdit l'imposition de droits de douane provinciaux sur les produits importés ou exportés par une province. Voir La Forest, *supra*, note 93, sur ce point et de façon générale.

97. Loi fédérale pertinente.

98. *Johannesson vs West St. Paul* (1952) R.C.S. 292 (S.C.C.).

99. Une conclusion contraire a été tirée dans la décision *R. vs New Westminster, Ex. p. Canadian Wire Vision Limited* (1966) 55 D.L.R. (2d) 613 (B.C.C.A.). Cette décision devrait cependant être considérée comme renversée par la référence *Public Service Board and Dionne* (1978) 83 D.L.R. (3d) 178 (S.C.C.).

100. *Toronto vs Bell Telephone Company* (1905) A.C. 52 (P.C.).

101. *R. vs C.S.L. Limited* (1960) O.W.N. 277 (Ont. C.C.).

102. *C.P.R. vs Notre-Dame-de-Bonsecours* (1899) A.C. 367 (P.C.).

103. *Hamilton Harbour Commissioners vs Hamilton* (1976) 1 M.P.L.R. 133 (Ont. H.C.).

104. Art. 91(3). Voir, de façon générale: La Forest, *supra*, note 93.

105. Art. 92(2).

106. Art. 125. Voir, *supra*, à la note 90.

107. Voir La Forest, *supra*, note 93, p. 90 et suiv.

108. Art. 121. Cette restriction s'applique autant à la législation fédérale qu'à la législation provinciale.

109. Ce test a été emprunté à l'économiste politique classique John Stuart Mill dans: *Bank of Toronto vs Lambe* (1887) 12 A.C. 575 (P.C.).

110. Le simple fait qu'une taxe causerait un accroissement général de frais généraux de l'entreprise en question, et que les prix s'en ressentiraient, ne suffit pas à rendre un impôt "indirect". Il faut qu'il y ait une relation très étroite entre la taxe et la hausse de prix en résultant pour que le test soit positif.

111. Cette technique a été approuvée par les tribunaux dans *Atlantic Smoke Shops Ltd. vs Conlon* (1943) A.C. 550 (P.C.).

112. Voir, par exemple, le *Tobacco Tax Act*, R.S.M. 1970 c. T80.

113. *Halifax vs Fairbanks* (1928) A.C. 117 (P.C.).

114. Art. 92(9). Le choix des mots n'a presque pas varié au cours des discussions (voir Browne, *Documents on the Confederation of British North America*, 1969) Toronto, Carleton Library) et n'a provoqué aucun commentaire au cours des débats de la législature canadienne (voir *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 1951, Ottawa, Imprimeur de la Reine).

115. *Brewers and Maltsters Association vs A.-G. Ontario* (1897) A.C. 231 (P.C.). La Forest, *supra*, note 93, p. 124 et suiv.; l'auteur fait une étude exhaustive du pouvoir de délivrer des permis. Aux pages 127-128, il donne de nombreux exemples de genres de permis qui relèvent de l'article en question.

116. *Nelson vs Dartmouth* (1964) 45 D.L.R. (2d) 183 (N.S.S.C.). La Forest, *supra*, note 93, p. 132; l'auteur conteste cette conclusion mais admet que le coût d'un permis peut être un impôt indirect s'il est imposé à des fins de réglementation.

117. *Re La Farge* (1973) 32 D.L.R. (3d) 459 (B.C.C.A.).

118. L'énoncé est peut-être trop général à la lumière des décisions récentes rendues par la Cour suprême du Canada dans les causes *Canadian Industrial Gas and Oil Ltd. vs Saskatchewan* (1978) 80 D.L.R. (3d) 449 (S.C.C.) et *Simpsons-Sears Ltd. vs The Provincial Secretary New Brunswick* (1978) 82 D.L.R. (3d) 321 (S.C.C.), mais ni l'une ni l'autre de ces causes est susceptible d'influer considérablement sur l'imposition par les administrations locales.

119. P. E. Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, 1968, Toronto, Macmillan, p. 79 et suiv.

120. (1937) A.C. 355 (P.C.), p. 366.

121. D. V. Smiley, *Conditional Grants and Canadian Federalism*, 1963, Toronto, Association canadienne d'études fiscales; La Forest, *supra*, note 93, p. 36 et suiv.; K. Hanssen, "The Constitutionality of Conditional Grant Legislation" (1967) 2 Man. L.J. 191.

122. *Société centrale d'hypothèques et de logement vs Cooperative College Residences Inc.* (1977) 71 D.L.R. (3d) 183 (Ont. C.A.).

123. Une proposition provisoire en vue de restreindre ce pouvoir est formulée dans la brochure du gouvernement fédéral intitulée: *Subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenses du Parlement canadien*, 1969, Ottawa, Editeur de la Reine.

CHAPITRE 2(A)

1. Guy Tardif, L'évolution et les conséquences de l'intervention fédérale dans le domaine des Affaires municipales et urbaines, 10 *Municipalité* 3 (mars, 1978)

2. Claude Masson, Article de tête, La disparition des Affaires urbaines, *La Revue Municipale*, p. 5 (mars, 1979).

CHAPITRE 2(B)

1. "L'évolution et les conséquences de l'intervention fédérale dans le domaine des affaires urbaines et municipales", Gouvernement du Québec, Affaires municipales, 1978, p. 5.

2. *Ibid.*, p. 6.

3. "Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise 1945-1975", Collection en sciences politiques, Vol. I, Société canadienne de sciences politiques, Montréal, 1978, p. 378-81.

4. Voir F.R. Scott et W.R. Lederman, "A Memorandum Concerning Housing, Urban Development and the Constitution of Canada", (1972) 12 Plan Canada 33; G. L'Ecuyer, "La compétence législative en matière d'habitation", (1975), 16 Cahiers de Droit, 217; D. Gibson, "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada", (1973), 23 University of Toronto Law Journal 54; Rapport de la commission provinciale d'urbanisme, Rapport LaHaye, Québec, 1968.

5. Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, "L'urbanisation au Québec", Québec, Editeur officiel du Québec, 1976, p. 327.

6. "Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels", Québec, Gouvernement du Québec, 1956, Vol. III, Tome II.

7. Cf. Compte-rendu de la conférence.

8. *Op. cit.* note 5, p. 209 à 215.

9. Rapport du groupe de travail sur l'habitation, "Habiter au Québec", Québec, Gouvernement du Québec, 1976, p. 64-5.

10. "Une politique du logement au Québec?" (1973), Les Cahiers du C.R.U.R., nº 5, Les Presses de l'Université du Québec, p. 257.

11. Les bills 90 ("Loi sur la protection du territoire agricole", en vigueur) et 125 ("Loi sur l'aménagement et l'urbanisme", non en vigueur), de 1978 sont des volets importants des nouvelles politiques québécoises.

12. Montréal, Wilson et Lafleur, 1973.

13. S.R.Q. 1964, ch. 193 et amendments.

14. Cf. documents de référence prépares par le Ministère des affaires municipales, mentionnés plus haut dans le texte.

15. L.Q. 1971, ch. 71.

16. L.Q. 1977, ch. 54.

17. Voir document de référence préparé par le Ministère des affaires municipales pour la conférence Québec-Municipalités, intitulé "La revalorisation du pouvoir municipal - Réforme fiscale: fondements et principes", pp. 25-6.

18. Ministère des finances, Gouvernement du Québec, pp. 34 et suiv.

19. C'est ce qui ressort de conversations avec des mandataires de ces organismes.

20. La Presse, 20 mars 1974.

21. Ottawa, Secrétariat des Conférences intergouvernementales canadiennes, 1978.

22. Cf. compte-rendu de la conférence.

23. Lettre du 7 mai 1975.

24. Voir pages 175 et suiv. des procès-verbaux de la conférence.

25. "Discussion Paper--Tri-Level Consultation on Urban Affairs", Ottawa, Ministère d'Etat aux affaires urbaines.

26. C'est ce qui ressort de conversations avec des mandataires de ces organismes.

27. Cf. La Presse, Montréal, 18 mai 1978 et La Presse, Montréal 15 juin 1978. Les propositions du Ministre d'Etat aux affaires urbaines avaient trait à des versements directs aux municipalités d'environ $150 millions, dont $47 millions au Québec.

28. Puisé dans un document préparé par le Ministère québécois des affaires

intergouvernementales en vue de la Conférence des ministres des affaires municipales tenu à Kingston les 15-18 août 1976.

CHAPITRE 2(C)

1. Revue Municipalités, mars 1978, page 48.

CHAPITRE 3

1. Mémoires de la FCM présentés à la Commission de l'unité canadienne le 2 mars 1978 et le 18 août 1978.

2. Transcription: le 18 août 1978, p. 3.

3. Lionel D. Feldman, "Canada: Politiques et pratiques appliquées dans les Maritimes, l'Ontario et les provinces de l'ouest", FCM, juin 1980.

4. De fait, il est intéressant de noter que le Comité consititutionnel du parti libéral du Québec, dans sa publication de 1980 intitulée *Une nouvelle fédération canadienne* consacre une section, le chapitre 25, "aux affaires municipales, au territoire et aux travaux publics", pp. 115-117. La position libérale se résume succinctement comme il suit: "Ainsi, nous croyons que la constitution du Québec devrait reconnaître l'existence et les pouvoirs des municipalités et leur garantir une autonomie financière. Ces observations valent également pour les gouvernements locaux chargées de l'administration scolaire." p. 120.

5. Discours prononcé au Congrès de 1979 de la Saskatchewan Urban Municipalities Association.

6. Pour plus de renseignements sur certaines de ces questions relatives à la planification, voir Lionel D. Feldman et Katherine A. Graham, *Bargaining for Cities: Municipalities and Intergovernmental Relations:An Assessment*, Toronto, Butterworth & Co. (Canada) Ltd., 1979, p. 71-79.

7. *Ibid.* p. 72.

8. Propositions constitutionnelles de la Colombie-Britannique, Conseil exécutif, 1978.

9. Dans ce document, on utilise l'une pour l'autre les deux expressions "administration locale" et "municipalité" plutôt que dans le sens plus restrictif de la dernière expression. Plus précisément , l'administration locale désigne la totalité des institutions locales, notamment la municipalité, le conseil scolaire et d'autres organismes à but particulier.

10. Premier rapport, section 7, p. 12.

11. *Ibid.* p. 13.

12. Troisième rapport, Groupe de travail des premiers ministres de l'Ouest, p. 21.

13. Lionel L. Feldman et Katherine A. Graham, "Intergovernmental Relations and Urban Growth--A Canadian View" 5(1) *Local Government Studies* (janvier 1979) p. 84.

14. A vrai dire lorsque l'Ontario a constaté dans le cas de l'aéroport de Pickering au début des années 70 que le MEAU ne pourrait pas donner suite à ses engagements, elle a cessé de prendre au sérieux ce ministère et est retournée à sa vieille habitude de rester en liaison étroite avec le BCP, le ministère des Finances et les autres principaux ministères à vocation économique. *Ibid.*, p. 81-82.

15. Il y a cinq associations qui représentent les administrations municipales: Association of Municipalities of Ontario, Association of Counties and Regions of Ontario, Rural Ontario Municipal Association, Federation of Northern Ontario Municipalities and Northwest Ontario Municipal Association. Il y en a six si l'on compte le Comité de liaison provincial-municipale.

16. Selon l'engagement d'Edmonton, le gouvernement de l'Ontario s'engageait en 1973 à verser au cours de l'année financière 1974 aux municipalités une proportion des recettes provinciales provenant de l'administration fédérale. En 1977, la province a abrogé l'engagement d'Edmonton.

17. La question de la réforme de l'impôt foncier, thème qui revient sans cesse depuis une décennie en Ontario donne l'occasion de définir clairement la position de l'Ontario à l'égard des municipalités. Il est facile de placer cette position au sujet des finances sur le plan de la réforme constitutionnelle. M. Frank S. Miller, trésorier de l'Ontario écrivait dans une lettre datée du 23 novembre 1979 au maire de Toronto, John Sewell, ce qui suit: "Je me soucie du fait que toute adaptation de l'impôt foncier à des fins autres que la production de recettes rend possibles un certain nombre de conséquences indésirables...." En bref, l'impôt foncier n'est pas un moyen légitime dont une municipalité peut se prévaloir pour formuler une politique. Et il est encore moins approprié que les municipalités se prononcent sur la constitution.

18. J. Stefan Dupré. Intergovernmental Finance in Ontario: A Provincial-Local perspective. Ontario. Imprimeur de la Reine, 1968, p. 1.

19. Municipal Directory,1979. Ontario, Ministère des Affaires intergouvernementales, p. 100.

20. 1979. R. Romanow, discours au SUMA, janvier, 1979, p. 15.

21. Feldman et Graham, *Bargaining for Cities*, *op. cit.* p. 24.

CHAPITRE 4

1. E. McWhinney, *Quebec and the Constitution*, 1960-78 (1979) (Toronto, University of Toronto Press) p. 126 et 135.

2. C. J. Friedrich, Rebuilding the German Constitution, 43 Am. Pol. Sci. Rev. 461 (1949); C.J. Friedrich et H.J. Spiro, The Constitution

of the German Federal Republic, dans *Governing Postwar Germany* (E.H. Litchfield (éd.) (1953), Ithaca (N.Y.) Cornell University Press, p. 117 et suiv.

3. R. H. Wells, State Government, dans *Governing Postwar Germany* (E.H. Litchfield (éd.)) 57, p. 115-116.

4. *Grundgesetz*, 1949, art. 28(1).

5. *Ibid.* art. 28(2).

6. *BVerfGG*, art. 91. Voir aussi H. Lechner, *Kommentar: Bundeverfassungsgerichtsgesetz* (1954), Munich et Berlin, C. H. Beck Verlagsbuchhandlung; K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, (21ème éd., 1968) Karlsruhe, Verlag C. F. Müller, 135.

7. G. Leibholz & H. J. Rinck, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (41ème éd., 1971), Cologne-Marienburg, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, p. 484 et suiv. Voir aussi K. Doehring, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (1976) , Frankfurt-am-Main, Alfred Metzner Verlag GmbH, p. 352 et suiv.; K. Hesse, *op. cit.*, p. 114 et 176.

8. Lechner, *op. cit.*, p. 269 à 271; Hesse, *op. cit.*, p. 135. Voir aussi Lechner, *Kommentar: Gesetz qur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht* (1957), Munich et Berlin, C.H. Beck, p. 80.

9. *GG*, art. 106(1) et (2).

10. *GG*, art. 106(8).

11. Leibholz & Rinck, *op. cit.*, p. 487.

12. Leibholz & Rinck, *op. cit.*, p. 789 à 791.

13. N. Johnson, *Federalism & Decentralisation in the Federal Republic of Germany* (1973) (London, H.M.S.O.), p. 33 à 35.

14. *Ibid.*

15. J. F. Zimmerman, The State Rôle in Metropolitan Governance in the U.S. Federal System, 1 Planning & Administration 75 (1974).

16. W.W. Willoughby, *Principles of the Constitutional Law of the United States* (1938), New York, Baker, Voorhis, p. 693.

17. *State vs Noyes*, 30 N.H. 279. Voir aussi l'étude du juge Cooley, T.N. Cooley, *Constitutional Limitations*, (7ième éd.) p. 163.

18. Voir *City of Trenton vs New Jersey*, 262 U. S. 182 (1923).

19. *City of Clinton vs Cedar Rapids & Missouri Railroad Co.*, 24 Iowa 455 (1868).

20. Zimmerman, *op. cit., supra*, note 15, p. 76; *State Mandating of Local Expenditures.* (Advisory Commission on Intergovernmental Relations), Washington (D.C.) (juillet 1978), p. 17.

21. Voir, par exemple, *Robertson vs Zimmerman*, 268 N.Y. 52; 196 N.E. 742 (1935).

22. J. B. Fordham, *Model Constitutional Provisions for Municipal Home Rule*, (American Municipal Association, Chicago (Ill.) (1953).

23. Zimmerman, *op. cit.*, p. 76; *State Mandating of Local Expenditures* (juillet 1978), p. 17 et 18.

24. *Bloom vs City of Worcester*, 293 N.E. (2ième) 268 (1973); et comparer *Del Duca vs Town Administration of Methuen*, 329 N.E. (2d) 748 (1975). Voir, de façon générale, *Pragmatic Federalism: The Reassignment of Functional Responsibility* (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington (D.C.) (juillet 1976), p. 1 et 2.

25. Comparer à *Restricting to Application of State Laws Adding to Local Government Costs* (Massachusetts Legislative Research Bureau, Boston (Mass.)) (1975, p. 97 et suiv.) Voir aussi, de façon générale, *State Mandating of Local Expenditures*. (A.C.I.R., Washington (D.C.), (juillet 1978), p. 18 et 19.

CHAPITRE 5

1. Les données ayant trait à la responsabilité pour les services offerts sont tirés de la publication "Finances provinciales et municipales" de la Société canadienne d'études fiscales, 1979, Toronto, Société canadienne d'études fiscales, 1979.

APPENDICE I

RESOLUTION SUR LA REFORME CONSTITUTIONNELLE

adoptée au cours de la 42ième conférence annuelle de la

Fédération canadienne des municipalités

tenue à Québec du 3 au 6 juin 1979

RESOLUTION I REFORME CONSTITUTIONNELLE

1. La Fédération est convaincue de la nécessité que les administrations municipales participent de façon appropriée aux pourparlers et aux négociations qui ont lieu entre les administrations publiques sur la réforme constitutionnelle.

2. La Fédération est également convaincue de la nécessité de renforcer la position constitutionnelle des administrations municipales au Canada en matière de pouvoirs législatifs et financiers tout en reconnaissant toutefois que les modalités à établir pour y parvenir vont de la consécration de ces pouvoirs dans la constitution fédérale ou provinciale à des arrangements purement statutaires ou des autres moins officiels.

3. La Fédération autorise le groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle à poursuivre ses travaux et lui accorde les fonds appropriés au cours de la prochaine année et lui demande de poursuivre ses études sur la position constitutionnelle des administrations municipales, y compris sur les questions suivantes:

   a) les moyens appropriés d'obtenir ou d'adopter le "home rule" pour les municipalités du Canada;

   b) les moyens appropriés d'obtenir ou d'adopter des recettes garanties pour les municipalités du Canada;

   c) l'amélioration des méthodes de consultation intergouvernementale concernant les trois paliers de gouvernement; et

   d) l'abolition de l'exemption des administrations fédérale et provinciales et des sociétés qui en relèvent des règlements et impôts des administrations municipales.

4. Que les recommandations du groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle soient présentées aux conseils municipaux membres de la FCM d'ici le 28 février 1980 et que les conseils locaux se prononcent officiellement, par voie de résolution, sur les propositions avant le congrès de 1980.

ADOPTEE.

RESOLUTION 2 REFORME CONSTITUTIONNELLE

ATTENDU que le gouvernement du Canada a établi un document intitulé *Le temps d'agir: vers le renouvellement de la Fédération canadienne* où figurent les étapes à suivre pour la mise en oeuvre d'une nouvelle constitution au Canada;

ATTENDU qu'un nouveau projet de loi visant à modifier la constitution a également été rédigé par ledit gouvernement pour encourager la tenue d'un débat public sur les changements proposés à la nouvelle constitution;

ATTENDU que lesdits documents ne font pas état du rôle des municipalités dans la nouvelle Fédération par rapport aux autres paliers de gouvernement;

IL EST RESOLU que la Fédération canadienne des municipalités établisse un groupe d'experts composé d'au plus douze (12) membres et chargé de présenter une proposition concernant la participation des municipalités à la nouvelle Fédération avec les autres paliers de gouvernement.

ADOPTEE.

(Proposition de la ville de Grande Prairie, Alberta)

RESOLUTION 3 REFORME CONSTITUTIONNELLE

IL EST RESOLU que la Fédération canadienne des municipalités adopte la position suivante concernant l'avenir de gouvernement au Canada:

a) les municipalités doivent être représentées à tous les pourparlers sur le cadre constitutionnel du Canada entrepris par l'administration fédérale;

b) le rôle des administrations municipales doit être clairement défini et précisé dans toute nouvelle constitution pour que la place des municipalités soit fermement établie et consacrée dans la structure du gouvernement du Canada;

c) il faut établir une nouvelle formule financière à l'échelle nationale qui permette aux municipalités de prélever un impôt sur le revenu;

IL EST EN OUTRE RESOLU que cette position soit transmise à l'administration fédérale, à toutes les administrations provinciales et à toutes les administrations municipales du Canada et à la population que nous représentons.

ADOPTEE.

(Cette résolution a été présentée par North York (Ontario) à l'assemblée plénière sur la réforme constitutionnelle.)

APPENDICE II

PROJET DE RESOLUTION RELATIF

A LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DES

ADMINISTRATIONS LOCALES DANS UN NOUVEAU SYSTEME FEDERAL CANADIEN

Il est résolu que les principes suivants devraient s'appliquer à la position et au statut des municipalités dans tout système fédéral nouveau ou "renouvelé":

1. La Constitution du Canada devrait reconnaître expressément les gouvernements locales et les protéger dans le cadre du système général de gouvernement fédéral constitutionnel établi ci-dessous.

2. Aux termes du système constitutionnel fédéral, il est reconnu que les administrations locales devraient relever de la compétence provinciale.

3. Dans le système consitutionnel fédéral, les constitutions des provinces devraient reconnaître et protéger expressément l'autonomie des administrations locales en ce qui concerne les domaines suivants:

   a) Autonomie en matière d'arrêtés et règlements

      A cette fin, chaque municipalité devrait être dotée de pouvoirs autonomes en matière d'établissement d'arrêtés et règlements dans des domaines définis, qui ne devraient pas être supprimés ou modifiés par les gouvernements provinciaux sauf par les processus et procédures juridiques ordinaires applicables à l'amendement des constitutions provinciales;

   b) Autonomie fiscale

      Chaque municipalité devrait avoir accès aux ressources financières nécessaires à l'exécution de ses responsabilités gouvernementales, et, à cette fin et sans restreindre ce qui précède, devrait avoir le pouvoir de lever des impôts et des taxes sur la propriété immobilière, les permis, les spectacles et la location; et, d'appliquer un impôt sur le revenu sous réserve d'accords provinciaux-municipaux appropriés en matière de partage des impôts.

   c) Autonomie institutionnelle

      Conformément aux principes généraux de la démocratie constitutionnelle établis dans la Constitution du Canada, ainsi que dans la constitution provinciale pertinente, chaque municipalité devrait avoir le pouvoir de déterminer et de réviser sa charte.

APPENDICE III

NOUVEAU-BRUNSWICK	:	Loi sur l'assistance aux municipalités, chapitre M-19, 1977.
MANITOBA	:	Loi sur la partage des impôts entre la province et les municipalités, 1976.
SASKATCHEWAN	:	Loi sur le partage des recettes avec les municipalités, 1978.
COLOMBIE-BRITANNIQUE	:	Loi sur le partage des recettes, 1977.

CHAPITRE M-19

LOI SUR L'AIDE AUX MUNICIPALITES

Sommaire

Définitions

- ajustement progressif suivant la population
- base d'évaluation municipale
- base de subvention municipale entièrement ajustée
- base de subvention municipale partiellement ajustée
- base initiale de subvention municipale
- Commission
- dépenses municipales nettes
- évaluation globale par mille de chemin
- évaluation moyenne globale par tête
- évaluation municipale par mille de chemin
- évaluation municipale par tête
- Ministre
- nombre de milles de chemin
- pourcentage de l'aide accordée à titre de subventions
- préparation en commun du budget
- recettes non fiscales
- subvention sans condition

Application de la loi

Subvention sans condition

Subvention municipale annuelle

Subvention à un district de services locaux

Versements mensuels aux municipalités

Détermination du nombre d'habitants

Biens des collèges ou universités

Préparation en commun du budget

Commission de révision budgétaire

Subvention de réorganisation administrative

Subventions d'encouragement

Pouvoir du Cabinet d'aider les municipalités

Règlements

Application du "Municipal Assistance Act" 1966

1 Dans la présente loi

"ajustement progressif suivant la population" désigne le chiffre obtenu en multipliant la base de subvention municipale partiellement ajustée par le nombre d'habitants par lequel une municipalité dépasse 5000, et en divisant ce produit par 200 000;

"base d'évaluation municipale" désigne

a) le montant total de l'évaluation foncière de l'ensemble des biens réels et de l'évaluation commerciale imposables dans une municipalité en vertu de la *Loi sur l'évaluation*, à l'exclusion

i) des biens réels appartenant à la municipalité,

ii) des biens réels des commissions de services publics appartenant à la municipalité,

b) le montant de l'évaluation foncière de tous les biens réels appartenant à la Couronne du chef du Nouveau-Brunswick, sur lesquels sont effectués des paiements en remplacement des impôts,

c) la fraction du montant de l'évaluation foncière des biens réels appartenant à la Couronne du chef du Canada qui est établie par le rapport entre le paiement effectué en remplacement des impôts sur ces biens et les impôts qui auraient été payés sur ces biens s'ils avaient été imposables,

d) le montant de l'évaluation foncière des biens réels servant principalement à des fins d'enseignement qui appartiennent à des écoles privées d'enseignement élémentaire ou secondaire, et

e) le montant de l'évaluation foncière des biens réels servant principalement à des fins d'enseignement qui appartiennent aux universités et collèges affiliés, déduction faite de toute réduction fixée par une comité en application de l'article 8;

"base de subvention municipale entièrement ajustée" désigne

a) la base de subvention municipale partiellement ajustée, pour une municipalité de 5 000 habitants ou moins, et

b) la somme de la base de subvention municipale partiellement ajustée et de l'ajustement progressif suivant la population, pour une municipalité de plus de 5 000 habitants;

"base de subvention municipale partiellement ajustée" désigne le résultat obtenu

a) en multipliant la base initiale de subvention municipale

par le quotient obtenu en divisant l'évaluation moyenne globale par tête par l'évaluation municipale par tête, et

b) en multipliant la base initiale de subvention municipale par le quotient obtenu en divisant l'évaluation globale par kilomètre de chemin par l'évaluation municipale par kilomètre de chemin, et

c) en additionnant le chiffre établi en application de l'alinéa a) au quart du chiffre établi en application de l'alinéa b) ou à la fraction supérieure de ce chiffre que peut fixer le lieutenant-gouverneur en conseil pour toutes les municipalités;

"base initiale de subvention municipale" désigne un pour cent de la base d'évaluation municipale;

"budget municipal net" désigne les dépenses totales d'une municipalité, déduction faite des recettes non fiscales; 1977, c.34, art. 1.

"Commission" désigne la Commission de révision budgétaire établie en application de l'article 10;

"dépenses municipales nettes" Abrogé. 1977, c.34, art. 1.

"évaluation globale par kilomètre de chemin" désigne le quotient obtenu en divisant le total des bases d'évaluation municipales de toutes les municipalités par le nombre total de kilomètres de chemin de toutes les municipalités;

"évaluation moyenne globale par tête" désigne le quotient obtenu en divisant le total des bases d'évaluation municipales de toutes les municipalités par le nombre total d'habitants de toutes les municipalités;

"évaluation municipale par kilomètre de chemin" désigne le quotient obtenu en divisant la base d'évaluation municipale d'une municipalité par le nombre de kilomètres de chemin de celle-ci;

"évaluation municipale par tête" désigne le quotient obtenu en divisant la base d'évaluation municipale d'une municipalité par le nombre d'habitants de celle-ci;

"exercice financier" désigne la période commençant le premier avril d'une année et se terminant le trente et un mars de l'année suivante; 1977, c.34, art. 1.

"Ministre" désigne le ministre des Affaires municipales et s'entend également de toute personne qu'il désigne pour le représenter;

"nombre de kilomètres de chemin" désigne la somme de

a) la moitié de la longueur en kilomètres des routes situées

dans les limites territoriales de la municipalité que le ministre des Transports a désignées en application de l'article 15 de la *Loi sur la voirie* et classées en application de l'article 14 de cette loi, et

b) la longueur totale en kilomètres des autres chemins et rues de la municipalité; Mod. a), 1977, c.34, art. 1.

"pourcentage de l'aide accordée à titre de subventions" désigne le quotient obtenu en divisant le produit de la base de subvention municipale enitèrement ajustée et de 100, par la somme de la base initiale de subvention municipale et de la base de subvention municipale entièrement ajustée;

"préparation en commun du budget" Abrogé. 1977, c.34, art. 1.

"recettes non fiscales" désigne les recettes autres que

a) les impôts levés sur les biens réels et les évaluations commerciales,

b) les subventions calculées en application de l'alinéa 4(1)a) et du paragraphe 4(2),

c) les paiements en remplacement des impôts effectués par la Couronne du chef du Nouveau-Brunswick,

d) les paiements en remplacement des impôts effectués par la Couronne du chef du Canada; Mod. b), 1977, c.34, art. 1.

"subvention sans condition" désigne la subvention calculée conformément à l'alinéa 4(1)a) et au paragraphe 4(2). 1973, c. 13, art. 1; 1977, c.M-11.1, art. 18.

2 Le Ministre est chargé de l'application de la présente loi et peut désigner des personnes pour le représenter. 1973, c.13, art. 2.

3(1) Lorsqu'une municipalité lui a présenté, conformément au paragraphe 87(2) de la *Loi sur les municipalités*, son projet de budget pour l'année suivante, le Ministre doit, sous réserve de l'article 9, l'approuver et déterminer la fraction du budget municipal ouvrant droit à une subvention sans condition. 1977, c.34, art. 2.

3(2) Dans le présent article, on entend par

"budget municipal", le budget du fonds général des recettes et dépenses;

"recettes provinciales nettes", les recettes ordinaires nettes de la province qui se composent

a) des recettes qui lui sont propres, et

b) des subventions sans condition qui lui sont versées par le gouvernement du Canada,

et dont le montant est fixé par le ministre des Finances, pour chaque exercice financier. 1977, c.34, art. 2.

3(3) Le montant des dépenses partageables à retenir pour le calcul de la subvention sans condition attribuable à une municipalité pour une année donnée est égal à la plus faible des deux sommes ci-après, soit la fraction du budget municipal net de la municipalité que le Ministre déclare ouvrir droit à le subvention sans condition au titre de cette année, soit

a) pour l'année 1978, le total

i) de la fraction des dépenses municipales nettes de la municipalité pour 1977 à laquelle le Ministre a reconnu le bénéfice de la subvention sans condition,

ii) du produit de la somme obtenue en vertu du sous-alinéa (i) par le pourcentage prévu de variation des recettes provinciales nettes de 1978, et

iii) de montant net des dépenses initiales ou exceptionnelles approuvées, définies par voie de règlement; et

b) pour les années 1979 et suivantes, le total

i) des dépenses partageables de l'année précédente,

ii) du produit des dépenses partageables de l'année précédente par le pourcentage prévu de variation des recettes provinciales nettes pour l'exercice financier considéré, et

iii) du montant net des dépenses initiales ou exceptionnelles approuvées, définies par voie de règlement. 1977, c.34, art. 2.

3(4) Indépendamment du paragraphe (3), le montant des dépenses partageables à retenir pour calculer la subvention sans condition attribuable à une municipalité constituée en vertu de l'alinéa 14(1)a) de la *Loi sur les municipalités* pour sa première année de fonctionnement est égal à la fraction de son budget municipal net de cette année que le Ministre déclare ouvrir droit à la subvention sans condition. 1973, c.13, art. 3; 1975, c.87, art. 1; 1977, c.34, art. 2.

3.1(1) Sous réserve du paragraphe 4(2), la masse globale des subventions sans condition attribuables aux municipalités est égale,

a) pour 1978, au montant fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil;

b) pour 1979, à la somme

i) de la subvention sans condition de 1978 fixée en vertu de l'alinéa a), et

ii) du produit obtenu en multipliant la subvention sans condition de 1978 fixée en vertu de l'alinéa a) par le pourcentage prévu de variation des recettes provinciales nettes pour l'exercice financier de 1979;

c) pour les années 1980 et suivantes, à la somme

i) de la subvention sans condition de l'année précédente, et

ii) du produit obtenu en multipliant la subvention sans condition révisée de l'année précédente par le pourcentage prévue de variation des recettes provinciales nettes pour l'exercice financier considéré. 1975, c.87, art. 2.

3.1(2) Lorsqu'il existe, pour une année quelconque, une différence entre le montant prévu et le montant révisé des recettes provinciales nettes de l'exercice financier précédent ou bien entre le montant révisé et le montant effectif des recettes provinciales nettes de l'avant-dernière année, le Ministre corrige le montant de la masse globale des subventions sans condition payables au titre de l'année considérée. 1975, c.87, s.2; 1977, c.34, art. 3.

3.2(1) Le pourcentage prévu de variation des recettes provinciales nettes pour un exercice financier donné correspond au rapport entre la différence

a) des recettes provinciales nettes prévues pour cet exercice, et

b) des recettes provinciales nettes révisées pour l'exercice précédent,

et les recettes provinciales nettes révisées de l'exercice précédent.

3.2(2) Les recettes provinciales nettes prévues pour un exercice financier donné correspondent au montant que le ministre des Finances arrête au 1er septembre au plus tard de l'année précédente comme étant l'évaluation la plus juste des recettes provinciales nettes de cet exercice.

3.2(3) Les recettes provinciales nettes révisées pour une exercice financier donné correspond au montant que le Ministre des Finances arrête le 1er septembre au plus tard de cette année comme étant l'évaluation la plus juste de recettes provinciales nettes pour cet exercice.

3.2(4) Les recettes provinciales nettes effectives pour un exercice financier donné correspondent au montant déterminé conformément

à la *Loi sur l'administration financière* le premier juillet au plus tard de l'exercice financier suivant. 1975, c.87, s.2; 1977, c.34, art. 3.

3.3(1) Abrogé. 1977, c.34, art. 3.

3.3(2) Abrogé. 1977, c.34, art. 3. 1975, c.87, art. 2.

3.4(1) Abrogé. 1977, c.34, art. 3.

3.4(2) Abrogé. 1977, c.34, art. 3. 1975, c.87, art. 2.

3.5 Abrogé. 1977, c.34, art. 3. 1975, c.87, s.2.

4 (1) Chaque année et pour chaque municipalité, le Ministre calcule, sous réserve du paragraphe (2), la subvention et le paiement suivants:

a) une subvention sans condition dont le montant s'obtient

i) en multipliant les dépenses partageables de la municipalité au titre de cette année par le pourcentage d'aide accordée à titre de subvention, et

ii) en corrigeant la somme fixée en vertu du sous-alinéa (1) en la multipliant par le quotient de la masse globale des subventions sans condition pour toutes les municipalités au titre de cette année, tel qu'il est calculé à l'article 3.1, par le total des sommes calculées en vertu du sous-alinéa (i) pour toutes les municipalités;

b) un paiement en remplacement des impôts, équivalent à la totalité de l'impôt municipal qui serait exigible sur les biens réels, s'ils étaient imposables, se trouvant dans la municipalité, imposés au nom

i) de la Couronne du chef du Nouveau-Brunswick,

ii) d'une corporation de la Couronne,

iii) d'une école privée d'enseignement primaire ou secondaire, si les biens réels servent principalement à l'enseignement, et

iv) d'une université ou d'un collège affilié, si les biens réels servent principalement à l'enseignement, sous réserve des réductions fixées par le comité à l'article 8. 1977, c.34, art. 4.

4(2) En cas de transfert par la province de la charge d'une dépense à une municipalité, la subvention sans condition de cette dernière pour l'année en cause peut être majorée d'une somme correspondant au produit de la dépense nette par le pourcentage de l'aide accordée à titre de subvention à la municipalité, cor-

rigée en la multipliant par le quotient obtenu en vertu du sous-alinéa (1)a)(ii); les majorations ainsi effectuées doivent être ajoutées, pour les années suivantes, à la masse globale des subventions sans condition attribuables à l'ensemble des municipalités en vertu de l'article 3.1. 1977, c.34, art. 4.

4(3) Le Ministre doit aviser chaque municipalité des sommes calculées en application des paragraphes (1) et (2) avant qu'elle n'adopte son mandat annuel. 1973, c.13, art. 4; 1977, c.34, art. 4.

5(1) Chaque année, le Ministre doit calculer et porter au crédit de chaque district des services locaux la subvention et le paiement suivants:

a) une subvention égale à quarante-cinq pour cent des dépenses nettes de ce district de services locaux pour l'année en question; et

b) un paiement en remplacement des impôts équivalent à la totalité de l'impôt d'un district de services locaux qui serait exigible sur les biens réels, s'ils étaient imposables, se trouvant dans le district de services locaux, imposés sous le nom

i) de la Couronne du chef du Nouveau-Brunswick,

ii) d'une corporation de la Couronne,

iii) d'une école privée d'enseignement primaire ou secondaire, si les biens réels servent principalement à l'enseignement, et

iv) d'une université ou d'un collège affilié, si les biens réels servent principalement à l'enseignement, sous réserve des réductions fixées par le comité en application de l'article 8.

5(2) Le ministre doit porter au crédit d'un district de services locaux tout paiement en remplacement des impôts effectué par la Couronne du chef du Canada sur les biens réels situés dans le district de services locaux. 1973, c.13, art. 5.

6(1) Le Ministre doit chaque année, au plus tard le premier jour de chaque mois, verser à chaque municipalité

a) un-douzième de la subvention et du paiement calculés aux termes de l'article 4 pour la municipalité;

b) sous réserve du paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'impôt foncier*, un-douzième de la somme à lever aux termes de l'alinéa 5(2)a) de cette loi; et

c) sous réserve du paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'impôt foncier*, un-douzième des paiements en remplacement des impôts effectués à la province par la Couronne du chef du Canada

sur les biens réels situés dans la municipalité.

6(2) Nonobstant le paragraphe (1), le Ministre peut augmenter le montant de tout paiement mensuel, mais pour chaque année, le total des paiements doit être celui des montants visés au paragraphe (1). 1973, c.13, art. 6.

7(1) Le Ministre doit, pour le calcul du pourcentage de l'aide accordée à titre de subventions à une municipalité, déterminer quel est le nombre d'habitants de cette municipalité conformément au présent article.

7(2) Sous réserve du paragraphe (3) les chiffres de population du dernier recensement officiel de Statistique Canada sont adoptés.

7(3) La troisième année qui suit un recensement effectué par Statistique Canada, le Ministre doit déterminer, par un dénombrement effectif, et adopter le chiffre de population de la municipalité jusqu'à ce que soit connu le prochain chiffre de population de Statistique Canada.

7(4) Lorsqu'un recensement de Statistique Canada ne donne aucun chiffre de population pour une municipalité, le Ministre doit déterminer et adopter un chiffre de population pour la municipalité et, nonobstant le paragraphe (3), il peut utiliser le chiffre de population ainsi obtenu jusqu'à ce que soit connu celui de Statistique Canada. 1973, c.13, art. 7.

8(1) Il est créé, pour chaque municipalité et district de services locaux où sont situés des biens réels imposés sous le nom d'une université ou d'un collège affilié, un comité constitué en conformité du paragraphe (2).

8(2) Un comité se compose d'un président désigné par l'université ou le collège affilié, d'un membre désigné par le Ministre et d'un membre désigné par la municipalité ou le district de services locaux.

8(3) Le comité doit fixer la réduction qui doit être portée au montant de l'évaluation des biens réels de l'université ou du collège affilié par suite de la diminution des besoins en services de l'université ou du collège affilié.

8(4) Le Ministre doit tenir compte des réductions fixées par les comités en application du présent article en faisant le calcul des paiements aux termes du sous-alinéa 4(1)b)(iv) et du sous-alinéa 5(1)b)(iv). 1973, c.13, art. 8.

9(1) Une municipalité est tenue, si le Ministre le lui prescrit, de participer à la préparation en commun de son budget en lui fournissant une explication et justification circonstanciée de ses prévisions de recettes et projets de dépenses. 1977, c.34, art. 5.

9(2) Le Ministre peut, s'il a prescrit la préparation en commun du

budget, refuser d'approuver toute partie du budget municipal proposé qu'il estime excessive compte tenu de la qualité des services que la municipalité a fourni au cours des années précédentes et du projet d'expansion et d'amélioration des services de la municipalité. 1977, c.34, art. 5.

9(3) Abrogé. 1977, c.34, art. 5.

9(4) Abrogé. 1977, c.34, art. 5. 1973, c.13, art. 9.

10(1) Il est créé une Commission de révision budgétaire qui entend les appels interjetés par les municipalités de la décision du Ministre de ne pas approuver une partie du budget municipal proposé d'une municipalité qui a été assujettie à une préparation en commun de son budget conformément à l'article 9. 1977, c.34, art. 6.

10(2) Une municipalité peut, conformément au règlement, saisir la Commission d'un appel de la décision du Ministre.

10(3) Après avoir entendu l'appel, la Commission doit indiquer si elle est en accord ou en désaccord avec la décision du Ministre et, dans ce dernier cas, elle doit faire des recommandations au Ministre qui doit alors reconsidérer sa décision en tenant compte de ces recommandations et confirmer ou modifier sa décision.

10(4) Toutes les audiences de la Commission sont publiques, et le Ministre ainsi que la municipalité peuvent comparaître et être représentés par conseil. 1973, c.13, art. 10.

11(1) La Commission de révision budgétaire se compose du sous-ministre des Finances à titre de président et de deux autres membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil conformément aux dispositions du présent article.

11(2) L'un des membres de la Commission doit être un représentant des municipalités, désigné par les personnes que les municipalités ont nommées au Conseil provincial-municipal incorporé, et l'autre doit posséder les qualifications requises d'un vérificateur aux termes du paragraphe 82(1) de la *Loi sur les municipalités*; ils sont en fonctions pour une durée de trois ans et peuvent faire l'objet d'une nouvelle nomination.

11(3) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer une personne possédant les qualifications requises d'un vérificateur aux termes du paragraphe (2) ou une personne désignée conformément au paragraphe (2) en remplacement d'un membre de la Commission qui ne peut exercer ses fonctions pour cause de maladie, d'absence de la province ou qui possède un intérêt en la matière.

11(4) Le président peut désigner le sous-ministre adjoint des Finances pour le remplacer lors d'une réunion de la Commission.

11(5) Le président de la Commission n'est pas rémunéré et les membres de la Commission reçoivent la rémunération que fixe le lieuten-

ant-gouverneur en conseil. 1973, c.13, art. 11.

11.1 Abrogé. 1977, c.34, art. 7. 1975, c.87, art. 3.

12(1) Lorsque, conformément à l'article 14 de la *Loi sur les municipalités*,

a) deux ou plusieurs municipalités fusionnent,

b) une région contiguë est annexée à une municipalité, ou

c) il y a fusionnement de deux ou plusieurs municipalités avec annexion d'une région contiguë,

le lieutenant-gouverneur en conseil peut verser à la municipalité agrandie une subvention unique de réorganisation administrative.

12(2) Le montant de la subvention de réorganisation est calculé à un taux fixé par règlement qui ne peut dépasser dix dollars par personne qui vient d'être ajoutée à la municipalité ayant la plus grande population.

12(3) Aux fins de fixation du montant d'une subvention sans condition en application de l'alinéa 4(1)a),

a) une subvention de réorganisation ne fait pas partie des recettes non fiscales, et

b) les dépenses d'une subvention de réorganisation sont réputées ne pas faire partie des dépenses municipales nettes. 1973, c.13, art. 12.

13(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut verser à une municipalité ou porter au crédit d'un district de services locaux une subvention d'encouragement pour aider la municipalité ou le district de services locaux à aménager un service ou une installation ou à en améliorer la qualité.

13(2) Une subvention versée ou créditée en application du paragraphe (1) peut être affectée soit aux dépenses courantes, soit aux dépenses en immobilisations, mais si elle est affectée aux dépenses en immobilisations, la municipalité ou le Ministre doit l'utiliser pour réduire tout emprunt de capitaux afférent au service ou à l'installation qui fait l'objet de la subvention à moins que le lieutenant-gouverneur en conseil n'accepte de verser ou de créditer une subvention annuelle afférente aux frais d'amortissement et d'entretien d'un projet au lieu d'une subvention destinée à servir à réduire l'emprunt de capitaux. *Mod. 1974, c.32(Supp.), art. 1.*

13(3) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut annexer des modalités et conditions à une subvention d'encouragement.

13(4) Le montant total des subventions d'encouragement qui seront

versées pour une année quelconque peut être fixé par décret du lieutenant-gouverneur en conseil et ne doit pas dépasser quinze pour cent du total

a) des subventions calculées aux termes de l'alinéa 5(1)a), et

b) des montants qui doivent être versés aux termes de l'alinéa 6(1)a).

13(5) Les subventions d'encouragement versées aux municipalités lors d'un fusionnement ou d'une annexion ne sont pas assujetties au plafond prévu au paragraphe (4).

13(6) Une subvention d'encouragement peut être payée ou créditée en un ou plusieurs versements annuels, sans que le nombre de ces versements puisse dépasser dix; toutefois, une subvention d'encouragement qui est payée ou créditée en vue d'aménager un service ou une installation dont le coût en principal et intérêts sera réglé par voie d'amortissement peut être payée ou créditée en tout ou partie conformément au tableau d'amortissement. 1975, c.39, art. 1.

13(7) Pour l'application du présent article, une corporation créée en vertu de l'article 9 de la *Loi sur le régime des eaux* est réputée être une municipalité. 1973, c.13, art. 13; *Mod. 1974, c. 32(Supp.), art. 1.*

14 Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, selon les modalités et conditions convenues, accorder à une municipalité qui se trouve en difficulté financière l'aide sous forme de prêt, garantie, subvention ou autre, qu'il juge nécessaire. 1973, c.13, art. 14.

15 Le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) prescrivant les délais, la forme et le mode de présentation d'un appel à la Commission de révision budgétaire;

b) prescrivant les règles de procédure à suivre lors des audiences de la Commission de révision budgétaire;

c) fixant le montant par tête qui doit servir au calcul d'une subvention de réorganisation administrative aux termes de l'article 12;

c.1) concernant les dépenses initiales ou exceptionnelles au regard de la présente loi;

d) prescrivant le système de comptabilité en ce qui concerne une subvention de réorganisation et le mode d'en présenter le rapport; et

e) visant, de façon générale, la mise en application d'un objet ou d'une disposition quelconque de la présente loi; 1973, c.13, art. 15. Mod. c.1), 1977, c.34, art. 8.

N.B. La présente loi est refondue au 6 septembre 1977.

C-45

LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'AIDE AUX MUNICIPALITES

Sanctionnée le 31 mai 1979

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, décrète:

1 *L'article 3 de la Loi sur l'aide aux municipalités, chapitre M-19 des Lois révisées de 1973, est modifié par l'adjonction, après le paragraphe (4), du paragraphe suivant:*

3(5) Pour le calcul du montant de ses dépenses partageables pour 1980, une municipalité peut augmenter le montant de ses dépenses partageables de l'année précédente en y ajoutant le total ou une fraction des produits nets de la vente d'un capital fixe, portés au crédit de son budget municipal de 1979.

2 *L'article 7 de cette loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:*

7(1) Le Ministre doit, pour le calcul du pourcentage de l'aide accordée à titre de subventions à une municipalité, déterminer quel est le nombre d'habitants de cette municipalité en adoptant le chiffre définitif de population du dernier recensement officiel de Statistique Canada, ou de toute autre manière définie par voie de règlement.

7(2) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, lorsqu'il le juge nécessaire, déterminer le chiffre de population d'une municipalité dans le cas d'une constitution en municipalité, d'une fusion, d'une annexion ou d'une réduction des limites municipales.

3 *L'article 12 de cette loi est abrogé.*

4 *Les alinéas 15c) et d) de cette loi sont abrogés.*

PROJET DE LOI 90
LOI SUR LE PARTAGE DES IMPOTS ENTRE LA PROVINCE ET LES MUNICIPALITES

Sanctionnée le 11 juin 1976

SA MAJESTE, sur l'avis et du consentement de l'Assemblée législative du Manitoba, décrète:

Définition

1 Dans la présente loi,

a) "municipalité" comprend un district d'administration locale;

b) "transfert de terrain" comprend un acte de cession ou de transmission ou un autre acte translatif de propriété par lequel un terrain est transmis, cédé ou transféré d'une manière quelconque.

Attribution aux municipalités d'une partie de l'impôt sur le revenu

2 Le montant des recettes fiscales perçues par le gouvernement au titre du taux de 2.0 pour cent mentionné aux sous-alinéas 4(3)(i) et (ii) et au titre du taux de 1.0 pour cent mentionné à l'alinéa 5(1.1)b) du Income Tax Act (Manitoba) doit être attribué aux municipalités et réparti selon les dispositions du décret promulgué par le lieutenant-gouverneur en conseil.

La municipalité peut lever des taxes

3 Le conseil d'une municipalité ou, dans le cas d'un district d'administration locale, l'administrateur résident de celui-ci, peut établir des règlements portant perception de taxes selon le mode qu'il estime souhaitable dans la municipalité et, sans restreindre la portée de cette disposition, il peut imposer une taxe sur les activités des hôtels et des motels et sur les repas ou l'alcool achetés ou consommés dans un restaurant ou une salle à manger, dans la municipalité, ou sur le transfert de terrains.

4(1) Le règlement établi en vertu de l'article 3 doit

a) fixer le taux ou le montant de la taxe perçue;

b) préciser quels sont les produits ou services dont la vente ou la consommation sont assujetties à la taxe;

c) prescrire le mode de perception de la taxe;

d) prévoir la nomination ou la désignation de percepteurs et fixer le taux de leur commission, le cas échéant;

et il peut prescrire ou permettre

e) des exemptions totales ou partielles de la taxe levée en vertu de la présente loi;

f) des peines en cas de dérogation à l'une des dispositions du règlement; ou

g) à la municipalité de conclure des ententes avec le gouvernement relativement à la perception de la taxe levée par la municipalité en vertu de la présente loi.

Règlement approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil

(2) Un règlement établi en vertu du paragraphe (1) n'entre en vigueur qu'au moment de son approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Entente relative à la perception de la taxe

5 Le gouvernement et une municipalité peuvent conclure une entente aux termes de laquelle le gouvernement percevra la taxe levée par la municipalité et la versera à cette dernière, sous réserve des conditions stipulées dans l'entente.

Refonte permanente

6 La présente loi peut être citée sous le titre: chapitre T5 de la refonte permanente des Statuts du Manitoba.

Entrée en vigueur de la loi

7 La présente loi entre en vigueur le jour où elle reçoit la sanction royale.

CINQUIEME SESSION

DIX-HUITIEME LEGISLATURE

SASKATCHEWAN

PROJET DE LOI

N^{O} 59 de 1978

Loi sur le partage des recettes entre la province et les municipalités

---

PROJET DE LOI

N° 59 de 1978

LOI SUR LE PARTAGE DES RECETTES ENTRE LA PROVINCE ET LES MUNICIPALITES

Sanctionnée le 1978

SA MAJESTE, sur l'avis et du consentement de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, décrète:

Titre abrégé

1 La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur le partage des recettes avec les municipalités*, 1978.

Interprétation

2 Dans la présente loi,

"évaluation"

a) "évaluation" désigne une évaluation uniformisée fixée par le ministre;

"indice de révision"

b) "indice de révision" désigne la moyenne pondérée, fixée selon le règlement, des hausses et des réductions de la valeur de:

i) l'assiette de l'impôt sur le revenu des corporations;

ii) l'assiette de l'impôt levé pour les fins de l'enseignement et de la santé;

iii) l'assiette de l'impôt levé au titre de l'utilisation de produits pétroliers;

iv) l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers; et

v) toute autre assiette d'impôt ou source de recettes prescrite par règlement;

"exercice financier"

c) "exercice financier" désigne la période commençant le premier avril d'une année civile et se terminant le trente et un mars de l'année civile suivante, ces deux dates incluses;

"ministre"

d) "ministre" désigne le membre du Conseil exécutif chargé pour l'instant de l'application de la présente loi;

"municipalité"

e) "municipalité" désigne une municipalité rurale ou urbaine;

"hameau organisé"

f) "hameau organisé" désigne un hameau organisé selon la définition du *Rural Municipality Act, 1972*;

"municipalité rurale"

g) "municipalité rurale" désigne une municipalité au sens du *Rural Municipality Act, 1972*, mais ne comprend pas le Northern Municipal Council;

"municipalité urbaine"

h) "municipalité urbaine" désigne une municipalité au sens du *Urban Municipality Act, 1970*, mais ne comprend pas la ville de Creighton, la ville de La Ronge ni la Corporation municipale de Uranium City and district.

Base de partage des recettes et indice de révision

3(1) Le ministre peut accorder des subventions à des municipalités pour une fin autorisée dans la présente loi.

(2) Les subventions à payer conformément au paragraphe (1), pour

a) les exercices financiers 1978-79 et 1979-80, doivent être versées sur les crédits votés à cet effet par l'Assemblée législative; et pour

b) l'exercice financier 1980-81, et pour chaque exercice suivant, doivent être versées sur le fonds consolidé, mais, sous réserve de l'article 4, le montant total des subventions doit être égal au montant obtenu en multipliant le montant total des disponsibilités pour ces subventions au début de l'exercice financier précédent par l'indice de révision.

Possibilité d'accroître la base de partage des recettes

4 L'Assemblée législative peut, à tout moment, voter des crédits supplémentaires pour les fins de la présente loi relativement à un exercice financier, et ces crédits doivent être ajoutés aux disponibilités pour les subventions au début de cet exercice financier, et le total doit être multiplié par l'indice de révision conformément à l'alinéa b) du paragraphe (2) de l'article 3.

Subventions aux municipalités urbaines

5 Pour chaque exercice financier, il doit être versé à chaque municipalité urbaine:

a) une subvention de base conformément aux termes du règlement;

b) une subvention par tête conformément aux termes du règlement;

c) une subvention d'établissement aux termes de l'article 6; et

d) les autres subventions prévues à l'article 7.

Subvention d'établissement

6(1) Pour les fins du calcul de la subvention d'établissement à verser à une municipalité urbaine, le ministre doit fixer:

a) un montant, ci-après désigné les "dépenses locales reconnues", formé de:

i) toutes les sommes fixées par règlement au titre des services de police, le cas échéant, et au titre des autres services municipaux; et

ii) toutes les sommes autres que celles qui sont mentionnées au sous-alinéa (i) ou destinées à d'autres services, qui peuvent être reconnues par le ministre ou prescrites par règlement; et

b) un montant, ci-après désigné les "recettes locales reconnues", formé:

i) du produit de la multiplication de l'évaluation de la municipalité urbaine par le taux d'imposition prescrit par règlement; et

ii) de toutes les autres recettes locales qui peuvent être reconnues par le ministre ou prescrites par règlement.

(2) La subvention d'établissement à verser à une municipalité urbaine est le produit de la multiplication de l'excédent des dépenses locales reconnues sur les recettes locales reconnues par le facteur prescrit par règlement.

(3) Quand les recettes locales reconnues d'une municipalité urbaine excèdent les dépenses locales reconnues, aucune subvention d'établissement ne doit être versée.

Subventions générales

7 Le ministre peut accorder des subventions à une municipalité

a) pour des services d'ambulances conformément aux conditions prescrites par règlement; et

b) pour tout programme exigeant la collaboration de deux municipalités ou plus qui est prévu par règlement.

Subventions aux municipalités rurales

8 Pour chaque exercice financier, il doit être versé à chaque municipalité rurale:

a) une subvention de base qui doit être égale au produit de la multiplication des frais de service annuels calculés conformément à l'alinéa a) du

paragraphe (1) de l'article 9 par le facteur prescrit par règlement;

b) une subvention de péréquation aux termes de l'article 9;

c) les subventions prescrites par règlement pour:

i) la construction de grandes routes de zone quadrillée;

ii) la construction de routes de campagne;

iii) l'entretien des routes de zone quadrillée;

iv) la construction et la réparation des ponts de zone quadrillée et des ponts municipaux;

v) les autres services prescrits par règlement; et

d) les autres subventions prévues à l'article 7.

Subvention de péréquation

9(1) Pour les fins du calcul de la subvention de péréquation à verser à une municipalité rurale, le ministre doit fixer

a) un montant, ci-après désigné les "frais de service annuels", formé de:

i) toutes les sommes qui peuvent être prescrites par règlement pour l'administration municipale, la construction et l'entretien des chemins, l'enlèvement de la neige, la construction et l'entretien des ponts et les autres services municipaux, moins les subventions perçues par la municipalité rurale en remplacement des impôts; et

ii) toutes les sommes autres que celles qui sont mentionnées au sous-alinéa (i), ou destinées à d'autres services, qui peuvent être reconnues par le ministre ou prescrites par règlement; et

b) un montant, ci-après désigné les "recettes locales reconnues", formé:

i) du produit de la multiplication de l'évaluation de la municipalité rurale par le taux d'imposition prescrit par règlement; et

ii) toutes les autres recettes locales qui peuvent être reconnues par le ministre ou prescrites par règlement.

(2) La subvention de péréquation à verser à une municipalité rurale est le produit de la multiplication de l'excédent des frais de service annuels sur les recettes locales reconnues par le facteur prescrit par règlement.

(3) Quand les recettes locales reconnues d'une municipalité rurale excèdent ses frais de service annuels, aucune subvention de péréquation ne doit être versée.

Subventions aux hameaux organisées

10(1) Nonobstant toute disposition de la présente loi, chaque hameau organisé a droit à une subvention de base et à une subvention par tête conformément aux alinéas a) et b) de l'article 5, comme s'il était une municipalité rurale, mais le présent article ne doit en aucun cas modifier le montant des subventions qui peuvent être versées à une municipalité rurale, conformément à la présente loi, à l'intérieur de laquelle un hameau organisé est situé.

(2) La subvention à verser au titre d'un hameau organisé doit être versée à la municipalité rurale dans laquelle ce dernier est situé.

Subventions minimales et maximales

11 Nonobstant toute disposition de la présente loi, le lieutenant-gouverneur en conseil peut prescrire le montant minimum ou maximum des subventions qui doivent être versées conformément à la présente loi.

Rapport annuel

12(1) Le ministre doit, durant chaque exercice financier, conformément au *Tabling of Documents Act, 1973*, présenter au lieutenant-gouverneur en conseil un rapport relatif aux dépenses engagées conformément à la présente loi.

(2) Le ministre doit, conformément au *Tabling of Documents Act, 1973*, déposer devant l'Assemblée législative chaque rapport présenté au lieutenant-gouverneur en conseil conformément au paragraphe (1).

Règlement

13 Pour les fins de l'application des dispositions de la présente loi et pour la réalisation de leurs objectifs, le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements accessoires de la loi et compatibles avec celle-ci, et tout règlement établi en vertu du présent article a force de loi et, sans restreindre la portée de ce qui précède, le lieutentant-gouverneur en conseil peut établir des règlements:

a) pour définir tout mot ou expression utilisé dans la présente loi mais qui n'y est pas défini;

b) pour prescrire des assiettes d'impôt ou des sources de recettes supplémentaires pour les fins du calcul de l'indice de révision;

c) pour définir l'assiette de tout impôt mentionné dans la présente loi ou dans un règlement;

d) pour prescrire la subvention de base et la subvention par tête qui doivent être versées à chaque municipalité urbaine conformément à l'article 5;

e) pour prescrire le montant qui doit être utilisé dans le calcul des dépenses locales reconnues d'une municipalité urbaine et des frais de service annuels d'une municipalité rurale;

f) pour prescrire les taux d'imposition et les types de recettes locales pour les fins du calcul des recettes locales reconnues d'une municipalité;

g) pour prescrire un facteur pour les fins du paragraphe (2) de l'article 7, de l'alinéa a) de l'article 8 et du paragraphe (2) de l'article 9;

h) pour prescrire les conditions selon lesquelles des sommes peuvent être versées à une municipalité pour les services d'ambulances;

i) pour prescrire les conditions selon lesquelles des sommes peuvent être versées à une municipalité pour les fins décrites à l'alinéa b) de l'article 7;

j) pour prescrire les conditions selon lesquelles des subventions peuvent être accordées à une municipalité rurale pour une des fins décrites à l'alinéa c) de l'article 8;

k) pour déterminer les services municipaux qui sont admissibles à l'aide financière prévue au sous-alinéa (v) de l'alinéa c) de l'article 8;

l) pour prescrire le montant minimum ou maximum d'une subvention à verser conformément à la présente loi;

m) concernant toute question qu'il estime nécessaire ou souhaitable pour réaliser efficacement l'objectif de la présente loi.

Entrée en vigueur

14 La présente loi entre en vigueur le jour où elle reçoit la sanction, mais elle a un effet rétroactif et elle est réputée être en vigueur depuis le premier janvier 1978.

DEUXIEME SESSION, TRENTE ET UNIEME PARLEMENT

25-26 ELIZABETH II, 1977

ASSEMBLEE LEGISLATIVE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

PROJET DE LOI 58

LOI SUR LE PARTAGE DES RECETTES

NOTES EXPLICATIVES

Ce projet de loi vise à assurer aux municipalités et aux districts régionaux une proportion précise des recettes partageables de la province. Il établit une formule par laquelle le rendement annuel d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers, d'un point de l'impôt sur le revenu des corporations et de 6 pour cent des recettes de la taxe sur les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables et de la taxe de vente est affecté aux subventions aux municipalités et aux districts régionaux. Le projet de loi porte sur le recensement des ressources, le calcul des montants et la répartition des subventions en vertu du programme de partage des recettes.

Les articles 3 et 3A du *Municipalities Aid Act* relatifs aux subventions par tête et aux subventions de rattrapage respectivement seront abrogés quand la présente loi entrera en vigueur pour l'exercice financier 1978-79. Par la suite, le niveau annuel des subventions aux municipalités et aux districts régionaux sera fixé selon la formule prévue aux articles 2, 3 et 4. Un nouveau fonds désigné "Fonds de partage des recettes" sera établi et servira de mécanisme de distribution des recettes à partager, accumlées suivant cette formule.

MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES
ET DE L'HABITATION

N^{O} 58

PROJET DE LOI

1977

LOI SUR LE PARTAGE DES RECETTES

SA MAJESTE, de l'avis et du consentement de l'assemblée législative de la province de la Colombie-Britannique décrète:

Interprétation

1 Dans la présente loi,

"exercice financier" désigne une période de 12 mois se terminant le 31 mars;

"fonds" désigne le Fonds de partage des recettes établi à l'article 3;

"ministre" désigne le membre du Conseil exécutif chargé de l'application de la présente loi par décret du lieutenant-gouverneur en conseil;

"un point de l'impôt sur le revenu des particuliers" désigne, pour un exercice financier, 1 pour cent de l'impôt exigible en vertu de la Loi fédérale pour cet exercice financier conformément au *Income Tax Act*;

"un point de l'impôt sur le revenu des corporations" désigne, pour un exercice financier, 1 pour cent du revenu imposable des corporations gagné durant l'année en Colombie-Britannique conformément au *Income Tax Act*;

"recettes partageables" désigne, pour un exercice financier, le total:

i) des recettes nettes perçues par le gouvernement durant cet exercice financier en vertu de

A) *Social Services Tax Act*,
B) *Gasoline Tax Act, 1948*,
C) *Coloured Gasoline Tax Act*,
D) *Motive-fuel Use Tax Act*, et
E) *Fuel-oil Tax Act*,

ii) des recettes nettes tirées des terres et des forêts, portées aux comptes publics de la Colombie-Britannique pour l'exercice

financier, soit les recettes nettes perçues par le gouvernement durant cet exercice financier au titre

A) des permis et des redevances de pâturage en vertu du *Grazing Act*,

B) des loyers et des redevances de location des terres en vertu du *Land Act*,

C) des droits d'usage du bois en vertu du *Logging Tax Act*, et

D) des loyers et des redevances de concessions d'abattage de bois, des loyers et des redevances de location de quais pour le transport du bois, de taxes de bois, de ventes et des loyers du bois et des ventes de bois sur pied en vertu du *Ministry of Forests Act*,

iii) des recettes nettes des minéraux, portées aux comptes publics de la Colombie-Britannique pour l'exercice financier, soit les recettes nettes perçus par le gouvernement durant cet exercice financier au titre

A) des redevances, permis, droits et loyers en vertu du *Coal Act*, du *Mineral Act*, du *Placer Mining Act* et du *Petroleum and Natural Gas Act, 1965*,

B) de la taxe sur les mines en vertu du *Mining Tax Act*,

C) de la taxe sur les terres recelant des minéraux en vertu du *Mineral Land Tax Act*, et

D) de la taxe sur les ressources minérales en vertu du *Mineral Resource Tax Act*, et

iv) des sommes versées pour l'exercice financier par la British Columbia Petroleum Corporation, établie en vertu du *Petroleum Corporation Act*, au titre du produit net de la vente du gaz naturel,

"impôt exigible en vertu de la loi fédérale" désigne l'impôt défini au paragraphe 4(4) du *Income Tax Act*;

"revenu imposable gagné durant l'année en Colombie-Britannique" correspond à la définition du paragraphe 5(3) du *Income Tax Act*.

Calcul du montant affecté aux subventions

2 A compter de l'exercice financier clos le 31 mars 1979, le ministre des Finances doit fixer un montant pour chaque exercice financier en ajoutant les recettes que le gouvernement prévoit tirer d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point de l'impôt sur le revenu des corporations à 6 pour cent des recettes partageables estimatives.

Création d'un fonds

3(1) A compter de l'exercice financier clos le 31 mars 1979, le ministre des Finances doit, pour chaque exercice financier, verser sur le Fonds du revenu consolidé dans un fonds désigné "Fonds de partage des recettes" le montant qu'il a fixé pour cet exercice financier en vertu de l'article 2, avec des redressements à la hausse ou à la baisse correspondant à l'écart entre le montant fixé en vertu de l'article 2 et le montant réel des recettes tirées par le gouvernement

a) d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers,

b) d'un point de l'impôt sur le revenu des corporations, et

c) de 6 pour cent des recettes partageables

durant cet exercice financier ou les exercices financiers antérieurs.

(2) Nonobstant le *Revenue Act* et le *Supply Act* pertinent, les sommes en caisse dans le fonds qui n'ont pas été versées à la fin de l'exercice financier restent dans le fonds et doivent être versées pour les fins de la présente loi durant l'exercice suivant.

Subventions aux municipalités et aux districts régionaux

4(1) Durant l'exercice financier clos le 31 mars 1979, et durant chaque exercice financier suivant, le ministre peut verser, sur le fonds, des subventions à toutes les municipalités et districts régionaux qui satisfont aux conditions du règlement. Ces subventions

a) peuvent être assorties ou non de conditions,

b) doivent être réparties entre les municipalités et les districts régionaux conformément au règlement, et

c) ne doivent pas, au total, excéder le montant fixé pour cet exercice financier par le ministre des Finances en vertu de l'article 2, avec les redressements à la hausse ou à la baisse au titre des trop-perçus ou des moins-perçus correspondant à l'écart entre les subventions versées en vertu du présent article et le produit réel

i) d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers,

ii) d'un point de l'impôt sur le revenu des corporations, et de

iii) 6 pour cent des recettes partageables

pour cet exercice financier ou les exercices financiers antérieurs.

(2) Des subventions conditionnelles peuvent être versées conformément au règlement et peuvent comprendre une subvention

a) d'un montant fixe

i) pour des mesures générales d'encouragement à l'habitation, ou

ii) pour la planification des districts régionaux ou pour des fins administratives, ou

b) d'un montant calculé selon une formule prescrite

i) pour les services d'eau, ou

ii) pour des chemins municipaux principaux,

ou toute combinaison de ces subventions, ou une subvention pour une autre fin prescrite.

(3) Des subventions inconditionnelles peuvent être versées conformément au règlement et être réparties en fonction

a) du nombre d'habitants d'une municipalité ou d'un district régional, ou

b) des dépenses annuelles totales d'une municipalité ou d'un district régional, ou

c) d'un montant fixe pour chaque municipalité ou district régional, ou

d) d'un montant fixe pour la construction de nouveaux logements, ou

e) de tout autre facteur prescrit.

Règlements

5 Le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements.

R.S.B.C. 1960 c.259, art. 3 et 3A

6 Les articles 3 et 3A du *Municipalities Aid Act* sont abrogés à compter de la date fixée par proclamation.

Dispositions transitoires

7(1) Nonobstant les définitions des expressions "un point de l'impôt sur le revenu des particuliers", "un point de l'impôt sur le revenu des corporations" et "recettes partageables", et toute autre disposition de la présente loi, le montant fixé en vertu de l'article 2 ne comprend pas les recettes imputables à

a) une période antérieur au 1er février 1978, pour l'impôt sur le revenu des particuliers, ou

b) une année d'imposition d'une corporation se terminant avant le 1er février 1978, pour l'impôt sur le revenu des corporations, ou

c) une année d'imposition se terminant avant le 1er avril 1978, pour les droits d'usage du bois en vertu du *Logging Tax Act* ou la taxe sur les mines en vertu du *Mining Tax Act*.

(2) Pour les fins du présent article, "année d'imposition" désigne une année d'imposition aux termes de la loi pertinente.

Affectation de crédits

8 Nonobstant l'alinéa 4(1)c), pour l'exercice financier clos le 31 mars 1979, en sus des sommes mentionnées à l'article 3, il peut être versé sur le Fonds du revenu consolidé un montant ne dépassant pas $4 millions pour les fins des subventions versées conformément à l'article 4.

APPENDICE IV

ARTICLES CONSTITUTIONNELS MODELES, GOUVERNEMENTS FEDERAL ET PROVINCIAUX

1. Article modèle pour inclusion dans une Constitution du Canada nouvelle ou renouvelée

"Outre les gouvernements fédéral et provinciaux, les administrations locales constituent un troisième palier de gouvernement dans le système fédéral canadien, et jouissent d'une autonomie en ce qui concerne l'établissement d'arrêtés et de règlements et les pouvoirs fiscaux. Dans le cadre du système fédéral, l'administration locale relève de la compétence législative provinciale, et l'application concrète et les incidences de l'établissement d'arrêtés et de règlements municipaux ainsi que de l'autonomie fiscale, seront déterminées selon la législation et le droit constitutionnel provinciaux."

2. Article modèle pour inclusion dans une constitution provinciale: Le statut constitutionnel et les pouvoirs des municipalités

1. Autonomie en matière d'établissement des arrêtés et règlements

Les municipalités de la province ont le pouvoir d'édicter des arrêtés et règlements en ce qui concerne les questions appropriées à l'exécution de leurs responsabilités administratives, et sans limiter d'aucune façon la généralité de ce qui précède, devraient jouir de ce pouvoir, notamment en ce qui concerne les questions suivantes:

(a)---*(Au cours de ses discussions le Groupe d'experts n'a pas*
cité d'exemples concrets de pouvoirs municipaux qui pour-
(b)----*raient être enchassés dans une Constitution canadienne*
nouvelle ou "renouvelée". Il serait prématuré de pren-
(c)----*dre des décisions quant à ces points.)*

Ces dispositions ne seront pas supprimées ou modifiées, sauf par des procédures juridiques applicables à l'amendement de la constitution de la province.

2. Autonomie fiscale

Les municipalités de la province devront avoir accès aux ressources financières nécessaires à l'exécution de leurs responsabilités administratives, et sans restreindre en aucune façon la généralité de ce qui précède, devraient pouvoir, de façon précise, lever des impôts ou taxes relatifs dans les domaines suivants:

(a) la propriété immobilière;
(b) les permis;
(c) les spectacles;
(d) la location; et
(e) (sous réserve de la conclusion d'accords provinciaux-municipaux appropriés en matière de partage des impôts) le revenu.

Ces dispositions ne devraient pas être annulées ou modifiées, sauf par des procédures juridiques applicables à l'amendement de la constitution de la province.